ЛБ14 906

Л514 906

Книгоиздательство „НОВОЕ ТОВАРИЩЕСТВО“.

С. С. Закъ.

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЗЕМСТВА.

Цѣна 25 коп.

МОСКВА.—1906.
Типо-литографія РУССКАГО ТОВАРИЩЕСТВА печатнаго и издательск. дѣла.
Чистые пруды, Мыльниковъ пер., соб. домъ.

1614/906

Книгоиздательство „НОВОЕ ТОВАРИЩЕСТВО“.

С. С. Закъ.

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЗЕМСТВА.

Цѣна 25 коп.

1112/3

МОСКВА.—1906.
Типо-литографія РУССКАГО ТОВАРИЩЕСТВА печатнаго и издательск. дѣла.
Чистые пруды, Мыльниковъ пер., соб. домъ.

2 экз

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
835427

Земское дѣло въ Россіи переживаетъ важный переходный моментъ. Старые устои земской жизни теперь болѣе, чѣмъ когда либо, оказываются несостоятельными; потребность въ новыхъ устояхъ до боли чувствуется земствомъ и населеніемъ. Земское дѣло либо погибнетъ отъ натиска формирующаго у насъ свои ряды „юнкера", либо будетъ перестроено въ корнѣ, начиная съ компетенціи земскихъ учрежденій и круга его обязанностей и кончая отношеніями къ населенію—съ одной стороны, и къ правительственнымъ органамъ—съ другой. Но, видя предъ собою зарю будущаго, земство не можетъ не оглянуться назадъ на весь пройденный имъ за сорокъ лѣтъ путь и не пройтись аналитическимъ ножемъ по всему настоящему, такъ какъ формулировка стоящихъ предъ нимъ задачъ должна быть логическимъ выводомъ изъ сложнаго и труднаго опыта, какимъ является вся сорокалѣтняя исторія русскаго земства.

„Довѣріе" и „недовѣріе" въ земской жизни.

I.

Учрежденіе въ Россіи земскаго самоуправленія должно было быть выраженіемъ „довѣрія" правительства къ мѣстной самодѣятельности. Предлагая „при устройствѣ исполнительной и слѣдственной полиціи войти въ разсмотрѣніе хозяйственно-распорядительнаго управленія въ уѣздѣ", Высочайшее повелѣніе отъ 25 марта 1859 года указало, что „при семъ разсмотрѣніи необходимо предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ *большее*

единство, *большую самостоятельность* и *большее довѣріе*“ [1]). Но уже на первыхъ шагахъ выработки основаній земской организаціи благомыслящимъ людямъ приходилось бороться противъ „недовѣрія“ къ населенію и „преувеличенныхъ опасеній“.

Комиссія для составленія проектовъ преобразованія уѣздныхъ учрежденій открыла свои дѣйствія подъ предсѣдательствомъ Н. А. Милютина, но уже въ 1861 году главнымъ руководителемъ въ комиссіи выступилъ Валуевъ, бюрократической изобрѣтательности котораго мы обязаны основнымъ проектомъ земскихъ учрежденій. Для оцѣнки этого проекта интересна записка, которую представилъ въ особое совѣщательное собраніе Милютинъ, жившій тогда уже за-границей. „Два основные вопроса,—писалъ Милютинъ,—лежатъ въ основаніи рѣшенія задачи: 1) какіе предметы составятъ вѣдомство земства и 2) въ какія отношенія оно будетъ поставлено къ правительственнымъ властямъ, особенно къ губернаторамъ. Правильно поставленное земство привлечетъ къ себѣ лучшихъ образованныхъ людей, подниметъ уровень мѣстной администраціи, освободитъ высшее правительство отъ массы дѣлъ, дастъ молодымъ поколѣніямъ практическое направленіе и отвлечетъ многихъ отъ анархіи“. Далѣе, Милютинъ выражаетъ „искреннее убѣжденіе, вынесенное изъ практики, что примѣненіе выборнаго начала къ администраціи тогда только можетъ быть дѣйствительно и полезно, когда выборныя лица уполномочиваются закономъ къ *самостоятельной* и *серьезной* дѣятельности“. Иначе выборныя лица становятся орудіемъ произвола мѣстныхъ властей, какъ это свидѣтельствуетъ „исторія нашей администраціи“. „Горько будетъ,—продолжаетъ Милютинъ,—если новыя земскія учрежденія подчинятся той же участи, а это, мнѣ кажется, неминуемо послѣдуетъ, если правительству не удастся привлечь къ участію въ земскомъ управленіи живыя силы населенія. При нынѣшнемъ настроеніи русскаго общества можно расчитывать на лучшихъ и благонамѣренныхъ людей въ такомъ только

---

[1]) Министерство внутреннихъ дѣлъ. Историческій очеркъ. Спб., 1902, стр. 125.

случаѣ, когда они увидятъ, что ихъ призываютъ не для исполненія какихъ-либо механическихъ формальностей, но для разумной и истинно-полезной дѣятельности, и въ то же время правительство, отказавшись отъ безплодныхъ усилій направлять и контролировать малѣйшія дѣйствія мѣстнаго управленія, не только ничего не потеряетъ, но пріобрѣтетъ новую силу, сосредоточивъ все свое вниманіе на общихъ государственныхъ интересахъ. Съ этой точки зрѣнія должно особенно настаивать на необходимости дать самое, по возможности, широкое развитіе хозяйственной дѣятельности новыхъ учрежденій. Даруя новыя учрежденія, которыхъ ожидаютъ и желаютъ благонамѣренные люди въ Россіи, было бы едва ли совмѣстно съ достоинствомъ и пользою правительства умалить значеніе этого важнаго акта: значеніе земства административное, а не политическое, и нѣтъ надобности основывать новый законъ исключительно на недовѣріи или на преувеличенныхъ опасеніяхъ“ [1]).

Настроеніе милютинской записки станетъ понятно, если вспомнить фундаментъ, на которомъ Валуевъ построилъ свой проектъ земскихъ учрежденій. Набрасывая планъ земскаго самоуправленія, Валуевъ исходилъ изъ принципа, какъ разъ противоположнаго тому, который былъ изложенъ въ Высочайшемъ повелѣніи 25 марта 1859 года и который поддерживалъ въ своей запискѣ Милютинъ. Вмѣсто довѣрія къ населенію, онъ въ край угла поставилъ недовѣріе. „Высшій правительственный надзоръ долженъ быть сохраненъ и огражденъ по мѣрѣ предстоящей въ немъ надобности; должны быть устранены неумѣстныя притязанія стѣснить права и вліяніе высшаго правительства; наконецъ, доля участія въ административныхъ дѣлахъ, которая безъ нарушенія общей государственной пользы могла быть предоставлена тому или другому сословію, той или другой инстанціи, въ составѣ которой могутъ быть допущены члены отъ разныхъ сословій, должна быть тщательно взвѣшена, точно опредѣлена и соображена съ общими

---

1) Историческій обзоръ дѣятельности комитета министровъ, т. III, ч. 2-я, стр. 70—71.

условіями и потребностями государственнаго управленія“ [1]),—таковы тезисы, которые Валуевъ положилъ въ основаніе своего проекта. Сообразно съ заботами Валуева объ охраненіи „престижа власти“ отъ „покушеній“ на него со стороны земства, его проектъ открывалъ министру внутреннихъ дѣлъ самостоятельную возможность измѣнять предметы вѣдомства земства; губернатору предоставлялось право присутствовать на засѣданіяхъ губернскаго собранія и участвовать въ совѣщаніяхъ, не подавая голоса; вступленіе въ должность членовъ земскихъ комитетовъ (управъ) было поставлено въ связь съ ихъ утвержденіемъ со стороны губернатора; сословный принципъ былъ проведенъ въ разницѣ ценза для дворянъ и не-дворянъ, а участіе крестьянъ было стѣснено правомъ посылать въ земство по одному представителю отъ 4,000 душевыхъ надѣловъ, когда частные собственники должны были посылать по представителю на 2.000 душевыхъ надѣловъ; наконецъ, предсѣдательство въ собраніяхъ было предоставлено предводителю дворянства.

Взгляды Валуева раздѣлялись и особымъ совѣщаніемъ, въ которое поступилъ валуевскій проектъ, почему совѣщаніе не только согласилось съ особенностями проекта, но еще усугубило ихъ. Весь „либерализмъ“ совѣщанія свелся къ переименованію земскихъ комитетовъ въ земскія управы. За то всѣ цензовыя нормы были повышены, число гласныхъ было сокращено, а предсѣдательство въ губернскомъ земскомъ собраніи, вмѣсто предводителя дворянства, лица какъ-никакъ выборнаго, предположено было возложить на одного изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, по назначенію. Вмѣстѣ съ тѣмъ, устранивъ присутствіе губернатора въ губернскомъ земскомъ собраніи, особое совѣщаніе установило, что „въ случаѣ явнаго бездѣйствія земства губернаторъ дѣлаетъ ему напоминаніе; если же земство не обратитъ вниманія на напоминаніе губернатора, то послѣдній имѣетъ право привести распоряженіе въ исполненіе на счетъ земства“. Дальнѣйшій шагъ сдѣлалъ совѣтъ министровъ, который внесъ нѣкоторыя другія

---

[1]) Тамъ же, стр. 72—73.

поправки въ валуевскій проектъ, для лучшей защиты „престижа власти“, въ томъ числѣ уничтожилъ статью, гласившую, что никакія административныя взысканія не могутъ быть налагаемы на земскія собранія [1]).

Нѣсколько иначе посмотрѣлъ на валуевскій проектъ Государственный совѣтъ, въ средѣ котораго нашлись защитники выраженной Милютинымъ мысли, что къ земскимъ учрежденіямъ необходимо отнестись съ довѣріемъ. Этимъ путемъ удалось смягчить сословный характеръ земскихъ учрежденій и ограничить рамки воздѣйствія на земство со стороны администраціи. Но поднятый въ Государственномъ совѣтѣ вопросъ о сліяніи всѣхъ избирателей въ одно избирательное собраніе встрѣтилъ непреодолимое противодѣйствіе; по вопросу о предсѣдательствѣ въ уѣздномъ земскомъ собраніи половина голосовъ была за избираемое собраніемъ же лицо, половина—за предводителя дворянства,—и Высочайше утверждено было послѣднее мнѣніе; за предводителя дворянства, какъ предсѣдателя въ губернскомъ земскомъ собраніи, высказалось большинство голосовъ, признавшее, что было бы „не осторожно“ предоставить избраніе предсѣдателя губернскому же собранію, въ виду важности ввѣряемыхъ ему дѣлъ. Цѣлое состязаніе вокругъ вопроса о „довѣріи“ или „недовѣріи“ произошло по поводу организаціи и предѣловъ власти земскихъ учрежденій. Сторонникомъ „довѣрія“ выступилъ баронъ Корфъ. „Общество,—сказалъ онъ,—прежде всего желаетъ, чтобы земскія учрежденія, какъ бы ни былъ ограниченъ кругъ ихъ дѣятельности, имѣли дѣйствительную самостоятельность. Было бы крайне неосторожно нынѣ, когда возбуждено общее ожиданіе устройства земскихъ учрежденій на началахъ довѣрія правительства къ обществу, дать слишкомъ мало, не удовлетворить общія надежды и тѣмъ возбудить только неудовольствіе“ [2]). Но Валуевъ настаивалъ, что самостоятельность земства создастъ „государство въ государствѣ“. Эта боязнь земской самостоятельности дохо-

---

[1]) Тамъ же, стр. 72—73.

[2]) Историческая записка о ходѣ работъ по составленію и примѣненію полож. о земскихъ учрежд., стр. 294. См. также у Джаншіева, стр. 245—246.

дила до того, что мысль кн. Щербатова о необходимости предоставить земству *участіе* въ составленіи смѣтъ земскихъ сборовъ какъ для части, отдаваемой земству, такъ и для части, оставляемой казнѣ, и въ ревизіи расходовъ по этимъ мѣстамъ,—вызвала такое возраженіе Валуева: „Предоставить земскимъ учрежденіямъ участіе въ дѣлахъ общегосударственнаго интереса значило бы раздроблять единую государственную правительственную власть между 40 или 50 отдѣльными единицами и подвергать общественный порядокъ и весь государственный строй опасностямъ, въ важности которыхъ едва ли кто позволитъ себѣ сомнѣваться“ [1]). Чтобы понять истинный смыслъ этихъ словъ, необходимо имѣть въ виду, что предложеніе кн. Щербатова сводилось только къ предоставленію земству права, которымъ пользовались старыя дворянскія собранія, контролировавшія не только губернскій, но и государственный земскій сборъ [2]). Слѣдовательно, земству „опасно“ было дать даже то, что предоставлялось раньше дворянству.

Итакъ, земство, которое должно было являть собою доказательство „довѣрія“ къ обществу, уже въ колыбели прошло сложную стадію бюрократическаго недовѣрія. Въ дальнѣйшей же своей жизни земству приходилось считаться уже съ двойнымъ недовѣріемъ: со стороны центральной власти, въ лицѣ совѣта и комитета министровъ и министра внутреннихъ дѣлъ, и со стороны мѣстныхъ властей, начиная съ начальника губерніи и кончая низшими полицейскими чинами.

II.

Въ 1869 году совѣтъ министровъ обсуждалъ вопросъ, слѣдуетъ ли представить на обсужденіе земскихъ собраній проектъ замѣны подушной подати другими окладными сборами. Государь призналъ идею полезной, но комитетъ министровъ нашелъ необходимымъ поставить обсужденіе земскими собраніями проек-

---

[1]) Тамъ-же 308, Джаншіевъ, стр. 348.
[2]) А. Головачевъ. Десять лѣтъ реформъ, стр. 188—189.

та въ крайне узкія границы, а чрезъ 2 года онъ поспѣшилъ съ разъясненіемъ, что земскія собранія „должны ограничить свои сужденія указаніемъ вліянія, которое мѣстныя условія хозяйственнаго быта могли имѣть на сущность реформы, а также представить практическія соображенія по дѣлу". Къ вопросу о предоставленіи земству права издавать обязательныя постановленія въ случаяхъ появленія эпидемій и эпизоотій въ губерніяхъ комитетъ министровъ относился отрицательно, пока ветлянская чума не заставила его посмотрѣть на дѣло иначе. Не менѣе интересно отношеніе комитета министровъ къ вопросу о возложеніи на земства заботъ о шоссейныхъ дорогахъ. Предсѣдатель комитета, кн. Гагаринъ, усмотрѣлъ въ этой мѣрѣ ту опасность, что возложеніе на земство всѣхъ обязанностей правительства по содержанію и устройству главныхъ государственныхъ сухопутныхъ сообщеній „послужитъ для земства поощреніемъ домогаться большаго и большаго участія въ дѣлахъ управленія" [1]).

Но особенное недовѣріе комитета министровъ къ земству выражалось въ отклоненіи его ходатайствъ, нерѣдко совершенно не затрогивавшихъ интересовъ правительственной власти. Херсонское земство ходатайствовало о составленіи проекта образованія всесословныхъ волостей и о передачѣ этого проекта на разсмотрѣніе земскихъ учрежденій. Комитетъ министровъ ходатайство отклонилъ. Точно также комитетомъ были отклонены ходатайства: казанскаго, нижегородскаго и симбирскаго земствъ о предоставленіи земствамъ права назначать вознагражденіе недостаточнымъ присяжнымъ засѣдателямъ и о передачѣ на предварительное разсмотрѣніе земскихъ управъ проектовъ и смѣтъ о раскладкахъ государственныхъ земскихъ повинностей; симбирскаго — о сосредоточеніи въ вѣдѣніи училищныхъ совѣтовъ суммъ, отпускаемыхъ на народныя школы; новгородскаго, смоленскаго, рязанскаго и воронежскаго — о привлеченіи къ участію въ земскихъ повинностяхъ и денежныхъ сборахъ желѣзныхъ дорогъ, пролегающихъ въ ихъ губерніяхъ; костромского — о подчиненіи

---

[1]) Ист. обз. дѣят. комит. министр., т. III, ч. 2 ая, стр. 75.

контролю мѣстнаго земства суммъ, завѣдуемыхъ сельскими обществами и земствами на содержимыя ими на общія средства училища; черниговскаго—о назначеніи новыхъ сроковъ для взноса податей и выкупныхъ платежей крестьянами Мглинскаго и Суражскаго уѣздовъ. Тверское земство ходатайствовало о разрѣшеніи взимать особый сборъ съ выкуриваемаго вина для усиленія средствъ народнаго образованія; вятское земство просило объ открытіи подвижныхъ школъ; харьковское — объ открытіи школы учительницъ для начальныхъ школъ; воронежское—объ учрежденіи на земскія средства трехъ руководителей сельскихъ школъ, — всѣ эти ходатайства комитетомъ министровъ также были отклонены [1]).

Таковы были отношенія комитета министровъ къ земству въ первыя полтора десятилѣтія существованія земскихъ учрежденій. Въ слѣдующее десятилѣтіе проявлялось еще менѣе „довѣрія". На ходатайство земства, часто совершенно невиннаго свойства, смотрѣли съ предубѣжденіемъ; во всемъ видѣли противорѣчащія интересамъ правительственной власти претензіи, и отклонялось многое, что при большемъ довѣріи къ земству могло бы послужить базисомъ для важныхъ и благодѣтельныхъ мѣропріятій.

Отношенія къ земству мѣстной администраціи ждутъ еще своего историка. Груды матеріаловъ, ихъ характеризующихъ, загромождаютъ земскіе архивы или покоятся въ докладахъ управъ земскимъ собраніямъ. Для иллюстраціи интересующей насъ стороны дѣла возьмемъ нѣкоторые примѣры. Елисаветградская уѣздная земская управа въ отчетѣ за 1865—1866 годъ разсказываетъ слѣдующее. „Еще въ первое время по своемъ открытіи,—читаемъ мы въ отчетѣ,— уѣздная управа получала, относительно вскорѣ, отвѣты на свои бумаги, но потомъ, мало-по-малу, приходилось слать вторичныя просьбы и все-таки не удостоиваться отвѣтами или получать ихъ слишкомъ поздно... Впрочемъ, управа готова скорѣй помириться съ отвѣтомъ спустя годъ и даже съ молчаніемъ, чѣмъ съ частой перепиской, не

---

[1]) Тамъ-же, стр. 82—84.

приносящей, кромѣ затрудненій и непріятностей, ничего существенно-полезнаго". Александрійской уѣздной управѣ пришлось въ 1866 г. отмѣтить стремленія полиціи „къ прямому противодѣйствію въ принимаемыхъ управою мѣрахъ какъ по разработкѣ вопроса о подводной повинности, такъ и при исполненіи оной". Херсонская же уѣздная управа докладывала въ 1867 г. собранію о томъ, что губернское правленіе „не только оставляло безъ послѣдствій жалобы земства на незаконныя дѣйствія полиціи, но даже въ одной офиціальной бумагѣ сдѣлало наставленіе полиціи, какъ обходить законъ" [1]). Рядомъ съ этимъ шли протесты херсонскаго губернатора на земскія постановленія. Въ одномъ 1865 году было предъявлено 17 протестовъ; „слѣдующій 1866 годъ ничѣмъ не отличался въ этомъ отношеніи отъ предыдущаго года" [2]). Наконецъ, дѣло дошло до того, что земство возбудило ходатайство о сенаторской ревизіи, но ходатайство было оставлено безъ послѣдствій [3]).

Установившіяся отношенія между земствомъ и мѣстной администраціей особенно ярко сказались во всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ въ 80-хъ годахъ. Псковскій губернаторъ въ 1881 г. указывалъ, что „со стороны мѣстнаго земства не замѣтно начинаній въ мѣропріятіяхъ, касающихся подъема экономическаго благосостоянія губерніи". Харьковскій губернаторъ въ томъ же году возводилъ на земство еще болѣе серьезное обвиненіе, упрекая его въ „неудовлетворительности дѣйствій" и въ отсутствіи съ его стороны „живого отношенія къ дѣлу". Саратовскій и пензенскій губернаторы указывали на „полное равнодушіе гласныхъ земскихъ собраній къ земскимъ дѣламъ". Вятскій губернаторъ отмѣчалъ „вредную дѣятельность земской либеральной партіи". Полтавскій губернаторъ рекомендовалъ назначать въ засѣданія земскихъ собраній лицъ прокурорскаго надзора „для прекращенія обсужденія вопросовъ, не входящихъ въ кругъ дѣйствій земствъ".

---

[1]) Историч. очеркъ дѣятельности херсонскаго губ. земства, в. I., стр. 90—91.

[2]) Тамъ же, стр. 93—94.

[3]) Тамъ же, стр. 101.

Судьба череповецкаго земства извѣстна. Въ виду указанія губернатора „на систематическое, въ продолженіе болѣе 10 лѣтъ, противодѣйствіе земскихъ учрежденій въ Череповецкомъ уѣздѣ правительственнымъ распоряженіямъ, учрежденіямъ и лицамъ, что внесло смуту и неурядицы во всѣ отрасли земской дѣятельности, разнузданность нравовъ, усиленіе всѣхъ видовъ произвола, несоразмѣрное увеличеніе числа преступленій, упадокъ порядка и благосостоянія“,— была назначена комиссія для „разслѣдованія противозаконныхъ дѣйствій череповецкаго земства“, а въ результатѣ земство въ уѣздѣ было упразднено на три года [1]).

Итогъ всѣмъ установившимся къ земству отношеніямъ подвелъ графъ Толстой въ 1888 г. въ объясненіяхъ къ внесенному въ Государственный совѣтъ проекту земской реформы. „Главныя причины существующаго неустройства въ земствѣ заключаются въ обособленности земскихъ учрежденій отъ установленій правительственныхъ и въ неправильной организаціи земскаго представительства. Рознь между администраціей и земскими учрежденіями является естественнымъ послѣдствіемъ взгляда на земство и его интересы, какъ на нѣчто особое отъ государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практикѣ предоставленіемъ земству самостоятельной, чрезъ посредство выборныхъ исполнительныхъ его органовъ, дѣятельности по предметамъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Отсюда происходятъ отсутствіе единства и согласія въ дѣйствіяхъ правительственныхъ и земскихъ властей, а нерѣдко и явный между ними антагонизмъ, ложное направленіе земскаго дѣла, неправильное веденіе земскаго хозяйства, словомъ, всѣ тѣ неблагопріятныя явленія, которыя вызываютъ нынѣ настоятельную необходимость земской реформы“ [2]). Такимъ образомъ выходило, что всѣ мѣры для защиты „престижа власти“, которыя съ такимъ усердіемъ проводились при выработкѣ земской организаціи, какъ и ревнивое отношеніе мѣстной и центральной администраціи ко всему, что касалось

---

[1]) Тамъ-же, стр. 320 - 321.
[2]) Министерство внутр. дѣлъ. Историч. очеркъ, стр. 193.

ихъ компетенціи,—съ одной стороны, и дѣйствій земства,—съ другой,—все это не въ силахъ было поставить земство на надлежащее мѣсто, и послѣ 20-ти лѣтней земской дѣятельности пришлось заняться уничтоженіемъ того „государства въ государствѣ“, которое такъ пугало Валуева и его сотрудниковъ.

III.

Предположеніямъ графа Толстого не суждено было осуществиться. Тѣмъ не менѣе, Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года еще болѣе урѣзало земскую самостоятельность. Идея замѣны земскихъ управъ назначенными присутствіями, при которыхъ существовали бы земскія собранія „для облегченія правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія“, — не встрѣтила сочувствія. Зато надзоръ губернатора за дѣятельностью земства былъ доведенъ до крайнихъ предѣловъ: надзоръ за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій былъ дополненъ надзоромъ за *цѣлесообразностью* этихъ дѣйствій; губернатору было предоставлено производство ревизій земскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія и всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій; ему и министру внутреннихъ дѣлъ дано было широкое право утвержденія однихъ постановленій земскаго собранія и опротестованія другихъ; точно также утвержденіе земскихъ служащихъ по выбору и по найму поставлено въ большую зависимость отъ согласія административной власти. Словомъ, земство было подчинено въ главнѣйшихъ своихъ функціяхъ административному усмотрѣнію, и этимъ путемъ предполагалось достигнуть „единства“ управленія на мѣстахъ. Добилось ли земство „довѣрія“ хотя бы этой цѣной? Законы о съѣздахъ, устраиваемыхъ земствомъ по вопросамъ народнаго образованія и медицины; законъ о предѣльности земскаго обложенія; изъятіе изъ вѣдѣнія земства продовольственнаго дѣла,— все это характеризуетъ отношенія къ земству законодательства въ 90-хъ годахъ. Въ то же время комитетъ министровъ продолжалъ отклонять земскія ходатайства, продиктованныя настоятельными нуждами населенія.

Уфимское, калужское, харьковское земства ходатайствовали объ освобожденіи земскихъ изданій отъ цензуры; комитетъ министровъ отклонилъ эти ходатайства. Тверскимъ и таврическимъ земствами возбуждены были ходатайства объ установленіи срока для разсмотрѣнія земскихъ ходатайствъ; комитетъ министровъ нашелъ эту мѣру ненужной. Отклонены были комитетомъ министровъ ходатайства орловскаго, симбирскаго и курскаго земствъ объ участіи ихъ представителей въ трудахъ правительственной комиссіи по пересмотру программы среднеучебныхъ заведеній. Такая же судьба постигла ходатайства: харьковскаго земства о воспрещеніи уѣзднымъ гласнымъ принимать на себя подряды и поставки для земства; курскаго и орловскаго — объ избавленіи отъ таможенной пошлины заграничныхъ наглядныхъ учебныхъ пособій; таврическаго—о разрѣшеніи представителямъ земства посѣщать субсидируемыя имъ татарскія школы и объ увеличеніи числа гласныхъ въ уѣздныхъ и губернскомъ земскихъ собраніяхъ; тверского—объ открытіи земскихъ училищъ безъ предварительнаго разрѣшенія и о сообщеніи и вывѣшиваніи метеорологическихъ телеграммъ; курскаго и таврическаго—объ участіи земскихъ представителей въ пересмотрѣ торговыхъ договоровъ. Такова судьба нѣкоторыхъ земскихъ ходатайствъ. Не лучшая доля доставалась другимъ ходатайствамъ: въ лучшемъ случаѣ земства получали обѣщаніе, что ихъ ходатайства будутъ въ свое время приняты во вниманіе; какъ общее же правило, „отклоненія“ сыпались, какъ изъ рога изобилія.

Положеніе земства на мѣстахъ было не лучше. Тутъ ему приходилось имѣть дѣло съ губернаторскими „протестами“. Изъ-за губернаторскихъ протестовъ разстроился планъ введенія всеобщаго обученія въ Харьковской и Херсонской губерніяхъ. Далѣе, губернаторы протестовали: противъ учрежденія въ Саратовскомъ уѣздѣ, независимо отъ земской управы, совѣта для завѣдыванія медико-санитарной частью въ уѣздѣ; противъ учрежденія при уѣздныхъ земскихъ управахъ Курской губерніи завѣдывающихъ школьнымъ отдѣломъ; противъ выраженія Ф. Ф. Эрисману „искренней благодарности“ московскаго уѣзднаго земскаго собранія; противъ поста-

новленія бессарабскаго земства о возбужденіи ходатайства относительно ссуды изъ имперскаго продовольственнаго капитала на удовлетвореніе продовольственныхъ нуждъ населенія (до изъятія продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства); противъ порядка, долго существовавшаго въ Соликамскомъ уѣздѣ, согласно которому гласные пользовались безплатными подводами при проѣздѣ на земское собраніе; противъ постановленія уфимскаго земства, признавшаго необходимымъ ходатайствовать предъ министромъ юстиціи о скорѣйшемъ разсмотрѣніи сенатомъ жалобъ разныхъ лицъ на постановленія бывшаго губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Не безынтересны и многіе другіе „протесты" губернаторовъ. Херсонскій губернаторъ нашелъ, что постановленіе елисаветградскаго земства о помѣщеніи портрета врача Веккера въ хирургическомъ баракѣ не соотвѣтствуетъ пользамъ населенія. Въ Тамбовской губерніи возникъ споръ между администраціей и земствомъ по вопросу о назначеніи пенсій земскимъ служащимъ. Въ Петербургской губерніи губернаторъ остановилъ производство мѣстныхъ статистическихъ изслѣдованій, требуя, чтобы программа изслѣдованій была утверждена администраціей. Балахнинское собраніе постановило предъявить искъ къ губернатору за нанесеніе убытка земству, и постановленіе могло вступить въ силу лишь при содѣйствіи сената. Херсонскій губернаторъ пріостановилъ такія постановленія елисаветградскаго земства: о внесеніи въ смѣту жалованья двумъ инспекторамъ народныхъ училищъ, объ ассигнованіи 500 руб. на провѣрку общественныхъ хлѣбозапасныхъ магазиновъ и о постановкѣ въ залѣ земскаго собранія портрета старѣйшаго гласнаго П. А. Зеленаго. Курскій губернаторъ опротестовалъ постановленіе губернскаго земства объ ежегодномъ ассигнованіи 30 тыс. руб. на выдачу сельскимъ обществамъ безвозвратныхъ пособій на постройку школьныхъ зданій. Черниговскій губернаторъ отказался представить министру финансовъ ходатайство о созывѣ съѣзда по оцѣночному дѣлу. Калужскій губернаторъ нашелъ незаконнымъ приглашеніе женщинъ для занятій, хотя бы временно, статистическими работами. Отмѣтимъ, наконецъ, что накануне

изданія закона о предѣльности земскаго обложенія установилась административная практика—критиковать и пріостанавливать земскія смѣты, исходя изъ ихъ несоотвѣтствія интересамъ населенія; около этого же времени губернаторы широко пользовались правомъ протеста въ примѣненіи къ земскимъ ходатайствамъ предъ правительствомъ о такихъ вопросахъ, какъ отмѣна тѣлесныхъ наказаній для крестьянъ, организація земствомъ юридической помощи для населенія, учрежденіе мелкой земской единицы и т. д.

Безпочвенность большинства губернаторскихъ протестовъ видна изъ того, что большею частью они отмѣнялись сенатомъ [1]). Но въ иныхъ случаяхъ, когда отмѣна земскихъ постановленій восходила до комитета министровъ, земство рѣдко добивалось возстановленія своихъ правъ. Протестъ губернатора противъ нѣкоторыхъ особенностей земскихъ смѣтъ и раскладокъ на 1892 г. въ Таврической губ. комитетъ министровъ утвердилъ,хотя и призналъ, что вопросъ этотъ долженъ былъ бы разрѣшить сенатъ. Затѣмъ, комитетъ утвердилъ протесты губернаторовъ: тамбовскаго на постановленіе губернскаго земства внести часть полученныхъ отъ грязе-царицынской ж. д. платежей безсрочнымъ вкладомъ въ государственный банкъ для позаимствованій, на случай необходимости, на расходы земства,—и саратовскаго, опротестовавшаго внесенные въ смѣту 1894 г. 3,500 руб. на выдачу ссуды кассѣ служащихъ въ губернскомъ земствѣ, на пособіе народнымъ библіотекамъ и на устройство народныхъ чтеній въ селеніяхъ [2]).

IV.

Резюмируя все сказанное, мы приходимъ къ выводу, что земство въ Россіи все время было подъ подозрѣніемъ у бюрократіи, что недовѣріе къ земству приводило къ тому, что во всѣхъ его дѣйствіяхъ видѣли

---

[1]) Свѣдѣнія о дѣятельности комитета министровъ и о губернаторскихъ протестахъ взяты изъ „Земской хроники“ *Сборника Херсонскаго губернскаго земства* за 1893—1904 гг.

[2]) Ист. комитета министр., т. IV, стр. 325—327.

какой-то скрытый смыслъ, и, въ виду этого, считали необходимымъ, чтобы и центральная власть, и мѣстная администрація всегда были на сторожѣ и постоянно оберегали „престижъ“ правительства отъ вторженія органовъ земскаго самоуправленія; что и реформа 1890 года, сведшая земскую самостоятельность къ крайнему минимуму, нисколько не умиротворила взаимныхъ между бюрократіей и земствомъ отношеній, а, наоборотъ, еще болѣе обострила эти отношенія, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда начальники губерній отрицательно относились къ земству или были съ земскими дѣятелями въ неблагопріятныхъ личныхъ отношеніяхъ.

Таковы были внѣшнія условія, въ которыхъ жили до сихъ поръ земскія учрежденія. Теперь посмотримъ, какую эволюцію пережило земство внутри себя, какъ росло сознаніе стоящихъ предъ нимъ задачъ, какъ мѣнялись его взгляды на отношенія къ населенію и государству, словомъ—какъ формировалось то, что всего точнѣе опредѣляется словами „земская идея“.

Земская идея.

I.

При нормальныхъ внѣшнихъ условіяхъ земской жизни, о „земской идеѣ“, какъ о чемъ-то самостоятельномъ, стоящемъ внѣ практической работы земства, вовсе не могло бы быть рѣчи. По существу своихъ задачъ, какъ и характеру своей дѣятельности, земство является институтомъ глубоко практическимъ, призваннымъ не разрабатывать теоретическіе вопросы, а осуществлять то, что диктуется общественной мыслью. Такимъ образомъ, нормально было бы, если бы идея земства вся поглощалась его дѣлами, и тогда можно было бы говорить не о „земской идеѣ“, а о земскомъ хозяйствѣ и земской программѣ. Но съ первыхъ дней существованія земства установилась пропасть между тѣмъ, чѣмъ земство должно было бы быть, и тѣмъ, чѣмъ ему приходилось быть. Идея земства была оторвана отъ своего конкретнаго выраженія, и оба они пошли разными путями. Однако,

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧН. ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

совершенно удалиться другъ отъ друга имъ не удалось. Земство, какъ существующій институтъ, всегда подчиняло себѣ земство, какъ идею, и результатомъ этого было то, что земская идея не расширяла своихъ рамокъ, она не росла въ томъ смыслѣ, въ какомъ растетъ всякая идея; вмѣсто этого, она мѣняла только свои формы, приспособляясь къ новымъ требованіямъ жизни, и росла чисто территоріально, пуская все глубже корни въ народное сознаніе.

На зарѣ земской жизни въ Россіи князь Васильчиковъ отмѣтилъ такой фактъ. „Хотя по существу своему,—говоритъ онъ,—народное представительство и мѣстное самоуправленіе выражаютъ два совершенно различныя понятія, но... они часто смѣшиваются въ одно общее и смутное представленіе—будто мѣстное самоуправленіе немыслимо безъ всенароднаго представительства... и на основаніи этого понятія... большая часть нашей образованной публики отнеслась къ нововведенныхъ порядкамъ съ высокомѣрнымъ пренебреженіемъ“ [1]). Въ этихъ словахъ мы имѣемъ ясное указаніе, какъ „земская идея“ понималась современниками земской реформы. И если бы князь Васильчиковъ дожилъ до нашихъ дней, онъ могъ бы тѣ же самыя слова сказать въ примѣненіи къ извѣстнымъ резолюціямъ, вынесеннымъ земскими дѣятелями теперь. Такимъ образомъ, разстояніе въ полъ-столѣтія „земская идея“ прошла, почти ничего не измѣнивъ въ своемъ объемѣ: общіе контуры ея теперь такіе же, какими они были въ 60-хъ годахъ. Дѣло лишь въ томъ, что сошлись только крайніе моменты; промежутокъ же представляетъ пеструю картину компромиссовъ,—съ одной стороны, и вѣрности прежнимъ завѣтамъ отдѣльныхъ единицъ—съ другой.

Какимъ образомъ земство на первыхъ же порахъ оторвалось отъ породившей его идеи, и послѣдняя принуждена была начать, такъ сказать, съ азовъ и пройти сложный и долгій путь, чтобы вернуться обратно къ тому мѣсту, на которомъ ее застала земская реформа, —показываютъ слова самого князя Васильчикова, произнесенныя имъ въ новгородскомъ губернскомъ земскомъ

---

[1]) *Кн. А. Васильчиковъ.* О самоуправленіи, т. I, стр. 24.

собраніи сессіи 1865 года. „Мы ходатайствуемъ,—сказалъ князь Васильчиковъ,—о возвращеніи намъ собственныхъ нашихъ денегъ, безспорно намъ принадлежащихъ; ходатайствуемъ о сокращеніи расходовъ по такимъ предметамъ, которые нами единогласно признаны излишними и, несмотря на это, остаются для насъ обязательными; наконецъ, ходатайствуемъ, чтобы законъ былъ признанъ закономъ и чтобы положеніе о земствѣ, Высочайше утвержденное Государемъ Императоромъ, не было истолковываемо отдѣльными вѣдомствами и начальствами вопреки его смыслу и духу. Вотъ балансъ нашихъ распорядительныхъ дѣйствій! Мы должны смиренно сознаться, что всѣ наши усилія привели насъ къ результатамъ совершенно отрицательнымъ. Наше финансовое положеніе представляетъ намъ крупныя цифры долговъ и недоимокъ; далѣе, въ туманѣ—великолѣпныя ожиданія; еще далѣе, еще выше въ облакахъ—ожидаемыя разрѣшеніе и согласіе на возвращеніе намъ капиталовъ народнаго продовольствія и общественнаго призрѣнія. Наши распорядительныя дѣйствія ограничиваются ходатайствами, и на всѣ наши ходатайства мы до сихъ поръ слышимъ только одинъ краснорѣчивый отвѣтъ—молчаніе. Вотъ наше положеніе! Впрочемъ, мм. гг., я не полагаю, чтобы мы должны были нынѣ же, немедленно и непосредственно приступить къ самоуничтоженію. Это было бы преждевременно. Мы можемъ, мы должны ожидать еще и надѣяться“...[1])

И этотъ пессимистическій тонъ рѣчи кн. Васильчикова не былъ результатомъ частныхъ и случайныхъ причинъ. Таково было господствующее настроеніе земскихъ дѣятелей, упавшихъ съ неба на землю, получившихъ, вмѣсто широкаго земскаго самоуправленія, призракъ земства, не обѣщавшій ничего въ настоящемъ и, казалось, отнимавшій всякія надежды на лучшее будущее. Первый историкъ реформированной Россіи писалъ въ 1871 году: „Въ настоящемъ своемъ положеніи земскія учрежденія не могутъ считаться органами самоуправленія какъ по личному своему составу, такъ

---

[1]) *А. Голубевъ*. Кн. А. И. Васильчиковъ. Біограф. очеркъ, стр. 22.

и по кругу дѣйствій. По личному своему составу—на томъ основаніи, что онъ не представляютъ собою всего населенія извѣстной мѣстности, но аггломератъ отдѣльныхъ классовъ общества, и притомъ представляемыхъ неравномѣрно. По кругу же дѣйствій—потому, что органъ самоуправленія есть власть административная, кругъ дѣятельности которой опредѣляется, не положительно, а отрицательно, кругомъ дѣйствій органовъ центральнаго управленія. Такой порядокъ вещей необходимъ въ виду того обстоятельства, что функціи административной дѣятельности... вслѣдствіе разнообразія, сложности и подвижности интересовъ, подлежащихъ ея вѣдѣнію, неуловимы для законодательства. Въ настоящее же время наши земскія учрежденія представляются намъ только особыми органами центральнаго управленія для завѣдыванія извѣстной отраслью хозяйства, распорядиться которой самостоятельно они не могутъ".

Какъ же сдѣлать земство жизнеспособнымъ? На этотъ вопросъ Головачевъ даетъ отвѣтъ, хотя довольно широкій, но не охватывающій всей суммы причинъ, парализовавшихъ идею земскаго самоуправленія при самомъ зарожденіи земства. По мнѣнію Головачева, земству нужны четыре преобразованія: 1) „Избирательные съѣзды для выбора гласныхъ въ земскія собранія не должны имѣть сословнаго или имущественнаго отличія, а только территоріальное"; 2) Кругъ дѣятельности земства „не долженъ быть ограниченъ слишкомъ тѣсной рамкой"; 3) Земскія учрежденія „должны дѣйствовать самостоятельно, а не подъ контролемъ администраціи"; 4) „Число гласныхъ должно быть необходимо увеличено". Эти четыре преобразованія, по мнѣнію Головачева, достаточны, чтобы земскія учрежденія сдѣлались „дѣйствительными органами самоуправленія" [1]).

Уже въ этой программѣ необходимыхъ преобразованій мы видимъ сжатіе „земской идеи", потому что она ничего не говоритъ о введеніи земскаго самоуправленія въ кругъ общаго управленія, какъ части цѣлаго, находящагося въ необходимой съ нимъ гармоничной свя-

---

1) *А. Головачевъ*. Десять лѣтъ реформъ. В. Е. 1781, томъ V, стр. 382—3.

зи. Впрочемъ, это не должно быть поставлено въ упрекъ Головачеву, такъ какъ, если при подготовленіи земской реформы, какъ видно изъ цитированныхъ выше словъ кн. Васильчикова, усматривали необходимость родственной связи между мѣстнымъ самоуправленіемъ и общегосударственными учрежденіями, то эта связь принималась не какъ необходимое условіе существованія мѣстнаго самоуправленія, а какъ обязательный результатъ, къ которому мѣстное самоуправленіе должно привести. Дань послѣднему взгляду уплатилъ и кн. Васильчиковъ. „Справедливо и вѣрно,—говоритъ онъ,—что самоуправленіе, при постепенномъ и благоразумномъ развитіи, ведетъ неминуемо къ народному представительству; и какъ ручьи, слѣдуя естественному склону почвы, сливаются въ рѣки и моря, такъ отдѣльныя мѣстныя учрежденія, слѣдуя естественному ходу событій, стекаются въ общія представительныя собранія. Народы, пользующіеся самостоятельными правами во внутреннемъ управленіи, очень легко достигаютъ и политическихъ правъ; сила вещей и ходъ событій, указывая всѣмъ и каждому на необходимость соглашенія, приводятъ ихъ къ желаемой цѣли—къ той формѣ правленія, которая соглашаетъ отдѣльныя мѣстныя потребности съ пользами всего государства“ [1]).

При господствѣ такого взгляда нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что сами земскія учрежденія, не замѣчая, что, по существу, они висятъ въ воздухѣ, и каждый день грозитъ имъ самыми неожиданными сюрпризами, — въ теченіе ряда лѣтъ думали не о чемъ другомъ, какъ о собственномъ приближеніи къ принципамъ самоуправленія путемъ частныхъ улучшеній въ земской организаціи. Исторія земскихъ ходатайствъ за первыя 12—15 лѣтъ существованія земства—это живой памятникъ его тщетныхъ стараній упорядочить свое существованіе, не касаясь общихъ сторонъ русской жизни, въ надеждѣ, достаточно, конечно, утопической, что въ бюрократической пустынѣ, которою являлась тогдашняя Россія, земству удастся создать оазисъ жизнеспособнаго самоуправленія. Мало того, и въ этихъ

---

[1]) Кн. А. Васильчиковъ. *О самоуправленіи*, т. I, стр. 24.

рамкахъ земство избѣгало широкой постановки вопросовъ.

Въ видахъ улучшенія земской организаціи, земства въ первые годы хлопотали даже не о расширеніи своей компетенціи, не объ усиленіи своей самостоятельности, а о частныхъ измѣненіяхъ, которыя облегчали бы ихъ задачу въ закономъ установленныхъ для земской дѣятельности рамкахъ. Уменьшеніе размѣра поземельнаго ценза, необходимое вслѣдствіе недостатка лицъ, имѣющихъ право баллотироваться въ гласные; увеличеніе числа уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ, вообще, или для отдѣльныхъ группъ избирателей, главнымъ образомъ — крестьянъ; воспрещеніе представителямъ волостного и сельскаго управленія баллотироваться въ гласные, въ виду ихъ подчиненія администраціи и отчасти земской управѣ, а потому и легкости посторонняго воздѣйствія на нихъ; разрѣшеніе созывать очередныя собранія два раза въ годъ и созывать чрезвычайныя собранія по заявленію предсѣдателю группы гласныхъ,—таково главное содержаніе ходатайствъ земскихъ учрежденій въ первыя 12—15 лѣтъ ихъ существованія, по скольку эти ходатайства касались устройства земскаго самоуправленія. Такой же частный характеръ имѣли ходатайства по вопросамъ, касающимся состава, правъ и отвѣтственности земскихъ управъ.

Переходя къ отдѣльнымъ отраслямъ земскаго хозяйства, мы и тутъ видимъ, что земства заботятся только объ одномъ—о спокойной работѣ въ предоставленныхъ ему функціяхъ. Преимущественное число ходатайствъ имѣетъ задачей усилить земскій элементъ въ училищныхъ совѣтахъ. Другія ходатайства касаются правъ самихъ училищныхъ совѣтовъ и включенія въ кругъ ихъ вѣдѣнія новыхъ категорій школъ. Наконецъ, рядъ ходатайствъ былъ вызванъ необходимостью увеличенія числа школъ, улучшенія преподавательскаго персонала, привлеченія тѣми или иными мѣрами дѣтей въ школы и т. д. По вопросамъ общественнаго призрѣнія земства ходатайствовали объ урегулированіи денежныхъ отношеній казны къ земствамъ по богоугоднымъ и т. п. заведеніямъ, объ увеличеніи переданныхъ земствамъ на содержаніе богоугодныхъ заведеній капиталовъ общест-

веннаго призрѣнія, объ облегченіи земскихъ расходовъ на призрѣніе нижнихъ чиновъ и семействъ чиновъ запаса и ратниковъ запаса. По земской медицинѣ ходатайства земства носили еще болѣе практическій характеръ. Тѣ или иные вопросы, вызванные платой за леченіе въ земскихъ больницахъ разнаго рода лицъ, выборы попечителей больницъ, удешевленіе медикаментовъ для деревни—вотъ что составляло содержаніе земскихъ ходатайствъ этой категоріи. Нѣсколько шире ставились вопросы о предметахъ земскаго обложенія, но это объяснялось не стремленіями земства къ расширенію своихъ правъ, а необходимостью выйти изъ того затруднительнаго положенія, въ которое его ставили односторонность предоставленныхъ ему фискальныхъ правъ и скудость вслѣдствіе этого земскихъ финансовъ.

Легкія попытки выйти изъ узкихъ рамокъ признанной земской компетенціи сводились къ ходатайствамъ, касавшимся, главнымъ образомъ, положенія крестьянъ, а также права земскихъ учрежденій входить въ сношенія между собою. Но и въ этихъ случаяхъ земство придерживалось самыхъ умѣренныхъ тенденцій. Въ эпоху существованія мировыхъ посредниковъ земства ходатайствовали, чтобы мировые посредники избирались земскимъ собраніемъ, какъ мировые судьи. Затѣмъ идутъ ходатайства объ упраздненіи этого института, по миновеніи въ немъ надобности. Когда зашла рѣчь о реформѣ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ, земства хлопотали объ участіи въ этой работѣ черезъ своихъ представителей. Самыми крупными вопросами, поднятыми земствомъ въ этотъ періодъ, были: уничтоженіе тѣлесныхъ наказаній для крестьянъ, объ упраздненіи волостного суда и замѣнѣ его общими судами, объ учрежденіи всесословной волости [1]).

Въ этихъ скромныхъ „мечтахъ“ земство провело 70-е годы, и единственное убѣжденіе, къ которому оно должно было прійти, это—что создать оазисъ жизнеспособнаго самоуправленія, который явился бы исходнымъ пунктомъ для болѣе широкихъ, общегосударственныхъ

---

[1]) Данныя о земскихъ ходатайствахъ до начала 80-хъ годовъ взяты изъ книги *Н. Карышева* „Земскія хозяйства“,

улучшеній, не въ его силахъ, когда его собственное существованіе лишено твердой почвы, когда о самыхъ скромныхъ улучшеніяхъ мѣстной жизни ему остается хлопотать въ полной увѣренности, что изъ ходатайствъ ничего не выйдетъ. Таковъ былъ поучительный опытъ, который вызвалъ цѣлый переворотъ въ земскомъ міросозерцаніи къ началу 80-хъ годовъ.

II.

Убѣдившись, что мѣстное самоуправленіе не только не можетъ быть исходнымъ пунктомъ для общегосударственныхъ задачъ, но что, наоборотъ, пока послѣднія не разрѣшены, само мѣстное самоуправленіе не въ состояніи надлежащимъ образомъ развернуть свои силы, —земство вывернуло свою „идею“ на-изнанку.

Князь Васильчиковъ, какъ читатели уже знаютъ, говорилъ, въ концѣ 60-хъ годовъ, о господствующемъ взглядѣ, что „самоуправленіе... ведетъ неминуемо къ народному представительству“. Объ иныхъ взглядахъ говоритъ В. Ю. Скалонъ въ началѣ 80-хъ годовъ. „...Для того, чтобы власть дѣйствительно стояла лицомъ къ лицу съ народомъ, — пишетъ В. Скалонъ, — ...нужно, чтобы правительство всегда имѣло возможность совѣщаться со страною, въ лицѣ ея представителей, а страна всегда могла бы сноситься съ властью, всегда высказывать ей тѣ мнѣнія, которыя она считаетъ нужнымъ довести до ея свѣдѣнія. Правда, и теперь русское общество, въ лицѣ земскихъ, городскихъ и сословныхъ учрежденій, не лишено права сообщать правительству о своихъ нуждахъ посредствомъ ходатайствъ, но эти мѣстныя ходатайства имѣютъ значеніе крайне ограниченное: во-первыхъ, они должны относиться до тѣхъ немногихъ отраслей управленія, которыя вѣдаетъ земство, и потому не могутъ касаться самыхъ важныхъ сторонъ жизни государственной; во-вторыхъ, каждый ходатайствующій органъ, будучи совершенно обособленъ отъ другихъ, по-неволѣ упускаетъ изъ вида неизвѣстные ему интересы другихъ мѣстностей и требованія общей государственной пользы“ [1]). Въ этихъ словахъ

[1]) *В. Скалонъ*. Земскіе вопросы, стр. 77—78.

мы уже находимъ ясный зародышъ новой формулировки земской идеи. Земство пока сознаетъ только свое безсиліе быть единственнымъ выразителемъ воли населенія; оно нуждается въ широкомъ содѣйствіи общихъ учрежденій, построенныхъ на однородномъ съ нимъ началѣ. Но оно далеко отъ мысли, что его безсиліе—не случайное явленіе; что не быть безсильнымъ оно не можетъ; что, малоспособное въ настоящемъ, оно во всякую минуту можетъ быть обезсилено еще больше; что, лишенное способности вести за собою страну, оно также не имѣетъ никакихъ средствъ для защиты своихъ собственныхъ правъ.

Довершенію роста „земской идеи" поспѣшила оказать содѣйствіе сама бюрократія. Въ то самое время, когда земство приближалось къ сознанію, что безъ широкаго самоуправленія интересы страны не могутъ быть обезпечены, бюрократію сталъ безпокоить и тотъ призракъ самоуправенія, который давали населенію земскія учрежденія. Началась упорная борьба двухъ началъ, и изъ этой борьбы земство вышло въ самомъ жалкомъ состояніи. Если земство смутно сознавало, что фундаментъ, на которомъ стоитъ вся русская жизнь, парализуетъ и ослабляетъ его силы, то, съ другой стороны, и бюрократія ясно понимала, что принципъ мѣстнаго самоуправленія, поддерживаемый земствомъ, грозитъ ей въ недалекомъ будущемъ серьезной опасностью. Въ продолженіе всѣхъ восьмидесятыхъ годовъ бюрократія, поэтому, подкапывалась подъ мѣстное самоуправленіе, пока не было издано Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, подчинившее земство широкому бюрократическому воздѣйствію.

Но результаты преобразованія оказались въ прямой противоположности бюрократическимъ ожиданіямъ. Земство не только не примирилось со своей судьбой, но, наоборотъ, теперь только окончательно для него выяснилось, что искать опоры для себя у бюрократіи—напрасный трудъ, что земству нужна иная опора, иная поддержка. Прежде всего, земская мысль обратилась къ тѣмъ общественнымъ элементамъ, которые ближе стоятъ къ земству, наиболѣе заинтересованы въ планомѣрной и свободной земской дѣятельности. Мы говоримъ о кресть-

янской массѣ. Не имѣя за что зацѣпиться наверху—въ бюрократическихъ сферахъ, земство рѣшило создать почву, въ которую мѣстное самоуправленіе пуститъ глубокіе и крѣпкіе корни. Не прошло и пяти лѣтъ послѣ преобразованія земства, какъ земскія собранія поголовно были охвачены идеей всеобщаго обученія; вмѣстѣ съ тѣмъ стали приниматься энергичныя мѣры для распространенія учрежденій внѣшкольнаго образованія. Чтобы сродниться съ народомъ, установить между нимъ и собою моральную связь, которая гарантировала бы земству его неприкосновенность и обезпечила бы народу постоянное содѣйствіе земства,—признано было необходимымъ поднять культурный уровень деревни и ея гражданское самосознаніе.

Но не дремала и бюрократія. Губернаторскіе протесты на постановленія земскихъ собраній, касавшіеся главнымъ образомъ образовательныхъ мѣропріятій, повторялись все чаще и чаще. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на очередь были поставлены два вопроса: одинъ, затрагивавшій наиболѣе важную связь земства съ деревней—продовольственное дѣло, и другой, имѣвшій въ виду еще болѣе глубокую цѣль—обезпеченіе земства въ финансовомъ отношеніи. Одновременно были опубликованы оба закона: о предѣльности земскаго обложенія недвижимыхъ имуществъ и новый продовольственный уставъ. Послѣднимъ изъ вѣдѣнія земства были изъяты заботы о продовольственной помощи населенію, пострадавшему отъ неурожая; вторымъ же доходы земства поставлены въ рамки совершенной недостаточности для удовлетворенія текущихъ необходимѣйшихъ нуждъ земствъ, такъ что для новыхъ мѣропріятій,—напримѣръ, всеобщаго обученія и т. п.,—у земства никакихъ средствъ не оказывалось. Особенно законъ о предѣльности нанесъ земству въ высшей степени тяжелый ударъ. Земство его встрѣтило въ буквальномъ отчаяньи. У энергичнѣйшихъ земскихъ работниковъ опустились руки. Какъ быть и какъ продолжать земское дѣло—таковъ былъ мотивъ докладовъ, представленныхъ въ земскія собранія ближайшей послѣ изданія закона о предѣльности сессіи, и сами земскія собранія не нашли отвѣта на этотъ вопросъ. Наименѣе энергичныя земства сжались, другія про-

должали барахтаться: обходили законъ, возбуждали ходатайства о его непримѣненіи и т. д.

Во всякомъ случаѣ, отъ идеи о скоромъ поднятіи умственнаго уровня народа, при посредствѣ общедоступной земской школы, пришлось до поры до времени отказаться. И тутъ-то выступилъ на сцену вопросъ о мелкой земской единицѣ: если невозможно деревню поднять до земства, то нужно, чтобы земство само пришло въ деревню, пришло не какъ попечитель о деревнѣ, а какъ органъ самоуправленія—въ полномъ смыслѣ слова. Если земство должно опереться на народъ, такъ какъ другой опоры у него нѣтъ, и если провести народъ черезъ школу не предвидится близкой возможности, то необходимо сдѣлать крестьянина гражданиномъ, при посредствѣ мелкой земской единицы. „Съ ея введеніемъ, —формулируетъ задачи мелкой земской единицы Гр. Шрейдеръ[1]), —„привлеченный къ тѣсному общенію съ другими классами населенія, получивъ возможность самодѣятельности въ сферѣ заботъ о мѣстныхъ общественныхъ нуждахъ и интересахъ; поставленный неизбѣжнымъ ходомъ вещей въ необходимость вести борьбу за эти интересы, которая по самому существу можетъ облекаться только въ форму спора или борьбы за право; вынужденный, благодаря этому, задумываться надъ вопросомъ о тѣхъ болѣе широкихъ и общихъ условіяхъ, которыя гарантировали бы ему побѣду права, слѣдовательно, смотрѣть гораздо дальше непосредственныхъ интересовъ своей колокольни,—нашъ обыватель быстро выростетъ въ гражданина... Его печальное правовое положеніе этому не помѣшаетъ и помѣшать не можетъ; наоборотъ, мы рѣшаемся думать, что именно мелкая земская единица неотвратимо, такъ сказать, роковымъ образомъ приведетъ къ скорѣйшему и наилучшему удовлетворенію правовыхъ нуждъ деревни“.

Такимъ образомъ, установленныя преобразованіями 1890 и послѣдующихъ лѣтъ отношенія между земствомъ и бюрократіей усилили народническія, если можно такъ выразиться, тенденціи земства: изъ народническихъ по задачамъ онѣ сдѣлались народническими и по сред-

---

[1]) Мелкая земская единица, вып. II, стр. 67.

ствамъ; въ народѣ земство стало искать того фундамента, безъ котораго мѣстное самоуправленіе, при всеобщемъ господствѣ бюрократіи, лишено серьезнаго базиса въ настоящемъ и всякой увѣренности относительно будущаго. Въ общемъ объемѣ новые взгляды земства формулированы въ извѣстной запискѣ земскихъ дѣятелей, приглашенныхъ къ участію въ работахъ коммиссіи по изслѣдованію вопроса объ экономическомъ положеніи сельскаго населенія средне-земледѣльческихъ губерній Россіи.

На первое мѣсто записка ставитъ реформу деревенскаго правопорядка, исходя изъ того положенія, что „безъ коренной реформы въ деревенскомъ правопорядкѣ невозможно ожидать ни подъема народнаго благосостоянія, ни преуспѣянія въ области сельско-хозяйственной промышленности". Въ этихъ видахъ, прежде всего, должны быть проведены начала равенства крестьянъ и не-крестьянъ—равенства какъ въ правахъ, такъ и въ обязанностяхъ. Нарисовавъ затѣмъ картину, „какъ мало-по-малу законъ отдѣлилъ крестьянъ высокою стѣною отъ всѣхъ другихъ сословій, создалъ для нихъ рядъ ограничительныхъ нормъ и окружилъ ихъ опекою цѣлой сѣти выборнаго и назначаемаго начальства", и указавъ на то, что „обособленное законодательство, шаткость имущественнаго права, полная безотвѣтственность въ обязательственныхъ отношеніяхъ, множество начальствъ, которыя далеко не всегда опекаютъ его въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ", создаютъ обстановку, „дѣйствующую на міросозерцаніе народа совершенно деморализующимъ образомъ: принижаютъ въ немъ чувство личности, подавляютъ иниціативу и самодѣятельность"—, земскіе дѣятели переходятъ къ культурнымъ мѣропріятіямъ, необходимымъ для деревни.

Переходя къ нуждамъ земства, земскіе дѣятели выдвигаютъ, прежде всего, необходимость его сближенія съ населеніемъ. „Чѣмъ ближе будетъ земство къ населенію, чѣмъ больше представители послѣдняго активно въ немъ примутъ участіе, тѣмъ шире будутъ удовлетворены всѣ назрѣвающія на мѣстахъ потребности". Задача эта разрѣшается „при условіи созданія на мѣстахъ представительныхъ самооблагающихся организацій, болѣе

мелкихъ по территоріи, ими обслуживаемой, чѣмъ существующее уѣздное земство". Но точно такъ же, какъ необходимо сблизить земство съ населеніемъ, слѣдуетъ сблизить земства и между собою. „Исходя изъ того положенія, что задачи земства разныхъ губерній въ большинствѣ случаевъ одинаковы", записка приходитъ „къ заключенію о необходимости обмѣна мнѣній земскихъ дѣятелей разныхъ мѣстностей... Затѣмъ, принимая во вниманіе знакомство земствъ съ мѣстными условіями, желательно, чтобы законопроекты, касающіеся мѣстной хозяйственной жизни, прежде внесенія ихъ въ Государственный совѣтъ, передавались на обсужденіе земскихъ собраній" [1]).

III.

Какъ будто въ отвѣтъ на обрисованныя тенденціи земства, опубликованы были проекты реформы крестьянскаго законодательства, обнаружившіе, что бюрократія вовсе не думаетъ раздѣлаться съ крестьянской обособленностью, и что объ идеѣ мелкой земской единицы нельзя говорить, какъ о чемъ-то реальномъ, имѣющемъ виды на реализацію въ ближайшее время. Въ то же время, для обсужденія проектовъ на мѣстахъ воспользовались неземствомъ, а для этой цѣли были учреждены губернскія совѣщанія. Наконецъ, стали приниматься мѣры противъ сношенія земствъ разныхъ губерній между собою, какой бы узко дѣловой характеръ эти сношенія ни носили. Все это закончило круговоротъ земской идеи, земская мысль сдѣлала послѣдній выводъ изъ пережитой исторіи, и въ частномъ совѣщаніи, собравшемъ представителей всѣхъ русскихъ земствъ, земская идея уже обрисовалась во всей своей опредѣленности и законченности.

Какъ идея народническая и по цѣлямъ, и по средствамъ,—мы употребляемъ этотъ терминъ не въ литературномъ смыслѣ, а въ житейскомъ, т.-е. въ смыслѣ преобладающаго значенія заботъ о народѣ, какъ бы

---

1) Цитировано по *Вѣстнику новгородскаго земства.* 1903, №№ 23 и 24.

народная польза ни понималась,—земская идея выдвинула на первый планъ принципы неприкосновенности личности и личной свободы—вообще, и полнаго уравненія крестьянъ въ правахъ съ другими сословіями—въ частности. На этомъ фундаментѣ должно быть воздвигнуто мѣстное самоуправленіе, земское и городское, охватывающее всю совокупность мѣстныхъ пользъ и нуждъ, устойчивое и самостоятельное, приближенное къ населенію какъ правильностью представительства, лишеннаго сословнаго характера, такъ и существованіемъ мелкой земской единицы. А какъ залогъ обезпеченности всѣхъ этихъ мѣропріятій, выставлено народное представительство, какъ власть законодательная и контролирующая, устанавливающая непосредственную близость народа къ верховной власти.

Въ этой формулировкѣ земская идея получаетъ, конечно, всеобъемлющій характеръ, становясь идеей общегражданской, потому что она охватываетъ всѣ главнѣйшія стороны государственнаго существованія Россіи. Но мы уже знаемъ, что съ этого, собственно, земская идея и начала у насъ свою эволюцію, съ той разницей, что въ 60-хъ годахъ видѣли связь земства съ государственнымъ строемъ, какъ результатъ постепенной эволюціи, между тѣмъ какъ теперь эта связь разсматривается какъ необходимое условіе нормальнаго земскаго существованія.

Что касается послѣдней перемѣны въ земской идеѣ, то какъ она сформировалась,—мы подробно указали. Однако нельзя удивляться и объему земской идеи въ Россіи. Въ этомъ фактѣ выливается вся исключительность русской общественной жизни. Г. Скалонъ какъ-то отмѣтилъ существованіе у насъ „земскаго человѣка“, отличающагося „вполнѣ опредѣленными основными чертами, рѣзко отличнаго отъ другого столь же опредѣленнаго типа—*чиновника*. Представители обоихъ типовъ не разграничиваются по роду дѣятельности: земскихъ людей не мало въ средѣ правительственной бюрократіи, точно также наши *чиновники* нерѣдки между земскими дѣятелями; но и тутъ и тамъ каждый сохраняетъ свой основной характеръ“. Эти два вѣрно очерченныхъ типа—порожденіе русской дѣйствительности. Сама об-

щественная мысль въ Россіи дѣлится на земскую и неземскую—земскую въ противоположность бюрократической мысли. Бюрократія вездѣ имѣется. Но ни въ одной странѣ она не господствуетъ такъ исключительно, какъ у насъ, гдѣ только одинъ уголокъ жизни кое-какъ сберегъ себя отъ бюрократическаго плѣненія, и уголокъ этотъ—земство. Неудивительно поэтому, что земской идеѣ приходится охватывать все, что диктуется самой жизнью, вѣрой въ народъ и довѣріемъ къ зиждительнымъ способностямъ общественныхъ силъ. Очевидно, земская идея въ Россіи не можетъ не быть общегражданской идеей, и то, что земская идея теперь дѣйствительно выросла въ общегражданскую идею, является залогомъ новой эры для русской общественности, такъ какъ только теперь обозначилась во всей опредѣленности великая цѣль, предъ которой стоитъ русскій народъ.

Земская реформа.

I.

Если во все время существованія земскихъ учрежденій говорили о земской реформѣ съ точки зрѣнія ея важности и желательности, то сорокалѣтняя практика перенесла этотъ вопросъ на болѣе реальную почву: теперь уже говорятъ, что земская реформа *необходима* и, въ виду ея необходимости, она *должна* быть произведена.

Въ силѣ, конечно, остается вопросъ о государственномъ фундаментѣ, который одинъ способенъ гарантировать мѣстному самоуправленію нормальное существованіе и правильное развитіе. Въ этомъ отношеніи теперь уже не можетъ быть тѣхъ споровъ, которые были возможны въ то время, когда кн. Васильчиковъ писалъ свою книгу „О самоуправленіи“. Кн. Васильчиковъ могъ думать, что „самоуправленіе должно быть разсматриваемо... какъ особый порядокъ, вовсе чуждый политики, имѣющій свою особую цѣль и свою отдѣльную область дѣйствій“, и возможный „при какихъ бы

то ни было формахъ правленій“ [1]). Теперь эта иллюзія разсѣялась окончательно. Что мѣстное самоуправленіе не можетъ быть чуждо „политики“, получило у насъ даже бюрократическое признаніе, что земская реформа 1890 года ввела земскія учрежденія въ кругъ государственныхъ установленій, и, такимъ образомъ, правительственную санкцію получило мнѣніе А. Градовскаго, что „понятіе самоуправленія есть прежде всего понятіе политическое, опредѣляемое степенью участія общества не только въ административныхъ дѣлахъ общества, но и въ общегосударственномъ управленіи [2]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, тяжелая практика, пройденная мѣстнымъ самоуправленіемъ въ Россіи, показала, что „формы правленія“ вовсе не безразличны для самоуправленія—какъ потому, что не при всѣхъ формахъ правленія самоуправленіе одинаково способно развернуть свои силы и способности, такъ и потому, что общая гарантія правъ не менѣе важна для самоуправленія, требующаго для наибольшей продуктивности своей работы увѣренности въ завтрашнемъ днѣ и въ безпрепятственномъ преслѣдованіи выставляемыхъ имъ себѣ цѣлей.

Однако, если мнѣніе кн. Васильчикова въ одномъ отношеніи не выдержало испытанія исторіи, то въ другомъ отношеніи оно остается въ силѣ до сихъ поръ. „Едва ли вѣрно,—говоритъ кн. Васильчиковъ,—...заключеніе, будто народное представительство замѣняетъ мѣстное самоуправленіе и будто оно, безъ помощи мѣстныхъ учрежденій, обезпечиваетъ благосостояніе и свободу народа; будто центральныя представительныя собранія, заключая въ себѣ всѣ народныя права, дѣлаютъ излишнимъ участіе мѣстныхъ людей въ мѣстномъ управленіи; будто эти собранія, выражая собою всѣ высшіе интересы страны или государства, обращаютъ мѣстныя учрежденія въ послушныя орудія своей воли, въ простой механизмъ административнаго и судебнаго порядка“ [3]). Дѣло въ томъ, что народное представительство имѣетъ свои собственныя, строго опредѣлен-

---

[1]) Кн. А. Васильчиковъ. О самоуправленіи. Спб. 1872 г., т. I, стр. 4.

[2]) А. Д. Градовскій. Собр. соч., т. IX, ч. III, стр. 21.

[3]) Кн. А. Васильчиковъ, упом. соч., стр. 25.

ныя задачи, не только не противорѣчащія и не исключающія задачи мѣстнаго самоуправленія, но нуждающіяся для своего разрѣшенія въ его содѣйствіи. Народное представительство вѣдаетъ общую политику, законодательство, государственные финансы. Мѣстное же самоуправленіе, правильно поставленное, держитъ въ своихъ рукахъ всѣ исполнительныя функціи управленія, судъ, полицію, заботы о народномъ хозяйствѣ и культурномъ развитіи страны. Если все это не входитъ въ компетенцію мѣстнаго самоуправленія, то оно становится задачей мѣстныхъ чиновниковъ, являющихся органами не мѣстнаго населенія и не народнаго представительства, а центральной власти, въ лицѣ министерства. Чиновники могутъ быть плохіе и хорошіе, но какіе бы они ни были, они въ своихъ дѣйствіяхъ должны руководствоваться волей своего начальника, а не сложными и запутанными интересами населенія, которыхъ они къ тому же и не знаютъ. Въ другомъ положеніи находится мѣстное самоуправленіе. Знаніе мѣстныхъ интересовъ служитъ исходнымъ пунктомъ для всѣхъ его дѣйствій, а въ необходимости въ своей дѣятельности держаться законныхъ рамокъ оно находитъ средство сочетать мѣстные интересы съ интересами государственнаго цѣлаго.

Слѣдуетъ пойти еще дальше и сказать, что даже для разрѣшенія общегосударственныхъ задачъ недостаточно одного народнаго представительства, а необходимо сочетать послѣднее съ представительствомъ мѣстнаго самоуправленія. Народное представительство говоритъ отъ имени не посылающей его мѣстности, а отъ имени представляемыхъ имъ группъ и классовъ населенія. Всякій вопросъ, поэтому, въ его устахъ становится вопросомъ общегосударственнымъ, въ которомъ всѣ мѣстныя особенности отпадаютъ. Устанавливается, такимъ образомъ, тенденція къ нивеллировкѣ пользъ и нуждъ на всемъ пространствѣ страны. Между тѣмъ, несомнѣнно, что каждая мѣстность не только своеобразно отражаетъ въ себѣ тѣ или иныя общегосударственныя пользы и нужды, но и имѣетъ полное право на своеобразное отраженіе этихъ пользъ и нуждъ, не говоря о томъ, что нѣкоторые разряды пользъ и нуждъ,

требующіе государственнаго вниманія, свойственны не всѣмъ мѣстностямъ, а лишь нѣкоторымъ изъ нихъ. Чтобы эти требованія мѣстностей получали своевременное удовлетвореніе, необходимо волю народнаго представительства сочетать съ волей мѣстнаго самоуправленія, сотрудничающаго съ народнымъ представительствомъ въ разрѣшеніи даже общегосударственныхъ вопросовъ.

Очевидно, если для своего укрѣпленія мѣстное самоуправленіе нуждается въ раціональномъ государственномъ устройствѣ, то, съ другой стороны, чѣмъ государственное устройство раціональнѣе, тѣмъ роль мѣстнаго самоуправленія необходимо становится шире и глубже. Поэтому, стоя предъ выработкой новыхъ формъ общаго управленія, нельзя упускать никакого случая, благопріятствующаго преобразованіямъ въ области мѣстнаго самоуправленія, но при этомъ необходимо помнить, что задачу должно формулировать во всей полнотѣ, отбрасывая всякія недомолвки и недоговоренности.

II.

Въ вопросѣ о земской реформѣ одна побѣда уже одержана: соблазнявшая одно время многихъ реставрація земскаго Положенія 1864 года перестала разсматриваться, какъ достаточный шагъ впередъ. Несомнѣнно, Положеніе 1864 года имѣло свои достоинства. Но если этихъ достоинствъ не имѣетъ Положеніе 1890 года, то оно зато имѣетъ свои преимущества предъ Положеніемъ 1864 г. А затѣмъ, оба Положенія имѣютъ достаточно недостатковъ, чтобы не удовлетворяться ни однимъ изъ нихъ.

Положеніе 1864 года возлагало на земскія учрежденія завѣдываніе дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ *хозяйственнымъ* пользамъ и нуждамъ. Это ограниченіе компетенціи земства кругомъ „хозяйственныхъ“ заботъ налагало на земскія учрежденія спеціальную печать. Какъ справедливо замѣтилъ А. Градовскій, земство было поставлено „въ положеніе какъ бы частныхъ обществъ“ и, если оно пользовалось извѣстной самостоя-

тельностью, то это была свобода, „которою можетъ пользоваться частная компанія въ своихъ предпріятіяхъ“, а вовсе не свобода, данная установленіямъ, дѣйствующимъ „во имя государственныхъ интересовъ и отъ имени государства“ [1]). Гораздо шире опредѣляетъ компетенцію земства Положеніе 1890 года. Оно, вообще, возлагаетъ на земство завѣдываніе „мѣстными пользами и нуждами губерній и уѣздовъ“, и именно это обстоятельство, а вовсе не подчиненіе земства административному контролю и надзору, сдѣлало земскія учрежденія государственными установленіями.

Можно, конечно, сказать,—и это будетъ вполнѣ справедливо,—что одержанная земствомъ побѣда, имѣющая скорѣе принципіальный, нежели практическій интересъ, была куплена слишкомъ дорогой цѣной. Но существо дѣла отъ этого не мѣняется, потому что вопросъ значительно упрощенъ, и нѣтъ никакой надобности его усложнять возвращеніемъ къ Положенію 1864 года. Наоборотъ, признаніе земства общегосударственнымъ установленіемъ необходимо сдѣлать исходнымъ элементомъ для всѣхъ послѣдующихъ построеній.

Прежде всего, слѣдуетъ разобраться, насколько кругъ дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 2-й Положенія 1890 года, соотвѣтствуетъ государственному характеру земскихъ учрежденій. Если государство призываетъ себѣ на помощь мѣстное самоуправленіе, то оно при этомъ преслѣдуетъ одну цѣль—примиреніе своихъ интересовъ съ интересами мѣстнаго населенія. Но для того, чтобы эта цѣль была достигнута, государство должно *довѣрять* мѣстному самоуправленію, потому что, только довѣряя ему, оно можетъ возложить на него задачи, въ которыхъ населеніе всего болѣе заинтересовано и въ отношеніи которыхъ, слѣдовательно, населеніе всего сильнѣе нуждается въ примирительныхъ дѣйствіяхъ мѣстнаго самоуправленія. Однако, если мѣстному самоуправленію довѣрять наиболѣе важныя для населенія мѣстныя дѣла, то нѣтъ основаній не довѣрять ему менѣе важныя дѣла. Такимъ образомъ, мы приходимъ къ выводу, что всѣ мѣстныя дѣла, въ которыхъ непосред-

---

[1]) А. Д. Градовскій, стр. 50.

ственно заинтересовано мѣстное населеніе, должны входить въ кругъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія.

Но такъ какъ у центральной власти имѣется на мѣстахъ гораздо болѣе дѣлъ, затрагивающихъ непосредственно интересы мѣстнаго населенія, нежели дѣлъ, непосредственно его не касающихся, то Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ должно имѣть перечень дѣлъ, исключенныхъ изъ вѣдѣнія земства, а не входящихъ въ его компетенцію. Эта поправка представляетъ не одно только формальное удобство. Она имѣетъ реальное значеніе, такъ какъ перечень дѣлъ, возложенныхъ на земство, связываетъ его иниціативу и мѣшаетъ своевременно отзываться на мѣняющіяся и усложняющіяся требованія жизни; между тѣмъ, перечень дѣлъ, исключенныхъ изъ вѣдѣнія земства, устраняетъ это важное неудобство. Для иллюстраціи нашей мысли возьмемъ фактъ, о которомъ одно время много говорилось. Почему земству нельзя заниматься организаціей юридической помощи населенію? По существу это совершенно нелѣпый вопросъ, такъ какъ организація юридической помощи вовсе не касается прерогативъ центральной власти и не затрагиваетъ интересовъ, которыхъ государство почему-либо могло бы не довѣрять земству. Дѣло объясняется гораздо проще: перечисляя дѣла, довѣряемыя земству, законодатель не могъ предвидѣть, что у земства когда-либо окажется потребность организовать для населенія юридическую помощь. Но жизнь, вообще, не стоитъ на одномъ мѣстѣ, такъ что законодатель никогда не можетъ предугадывать будущія нужды мѣстнаго самоуправленія. А для того, чтобы это не задерживало его работу, законъ можетъ оговаривать ограниченія земства, но не кругъ его дѣятельности, который свободно долженъ расти и развиваться, какъ растутъ и развиваются потребности населенія.

Итакъ, всѣ мѣстныя дѣла, которыя непосредственно касаются мѣстнаго населенія, должны входить въ компетенцію мѣстнаго самоуправленія—вообще и земства—въ частности. Но, съ одной стороны, государство различно заинтересовано въ мѣстныхъ дѣлахъ, а съ другой—не всѣ общегосударственныя дѣла одинаково далеки отъ интересовъ мѣстнаго населенія.

Что касается государства, то въ отношеніи однихъ мѣстныхъ дѣлъ оно можетъ считаться лишь съ достигаемыми результатами, какимъ бы путемъ эти результаты ни достигались. Напримѣръ, государство не можетъ не считаться съ экономическимъ положеніемъ отдѣльныхъ мѣстностей. Но для него важны не средства, которыми обезпечивается благосостояніе мѣстности, а достигнутые результаты. То же самое можно сказать о народномъ здравіи. Въ этихъ случаяхъ, очевидно, государство вполнѣ въ состояніи держаться системы полнаго невмѣшательства, возложивъ всѣ заботы на мѣстное самоуправленіе, въ полной увѣренности, что все, что возможно, будетъ сдѣлано, такъ какъ этого потребуетъ само населеніе. Въ иномъ положеніи находится вопросъ о народномъ образованіи, судѣ и полиціи. Необходимость, чтобы преступность повсемѣстно каралась одинаково строго, чтобы школьное дѣло повсюду стояло твердо, и чтобы общественное спокойствіе обезпечивалось повсюду съ одинаковой силой, побуждаетъ государство не оставаться въ сторонѣ отъ этихъ функцій, хотя бы въ общемъ онѣ лежали на мѣстномъ самоуправленіи. Такимъ образомъ, одни дѣла мѣстнаго характера должны быть предоставлены мѣстному самоуправленію безусловно, другія должны выполняться общими силами мѣстнаго самоуправленія и государства.

Это раздѣленіе проводится и въ нынѣ дѣйствующемъ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ. Одни дѣла находятся въ *завѣдываніи* земства, другія—на его *попеченіи*, въ третьихъ ему предоставлено *участіе*. Отдавая извѣстныя дѣла въ „завѣдываніе“ земства, государство какъ бы вовсе устраняется отъ нихъ. „Попеченіе“ же и „участіе“ подразумѣваютъ сотрудничество земства и государства. И вотъ, является вопросъ, почему къ первой категоріи дѣлъ относятся только земскія повинности, капиталы и имущества земства, содержаніе земскихъ дорогъ и земской почты, земское страхованіе, а всѣ остальныя функціи земства отнесены ко второй категоріи дѣлъ? Внутренняго смысла въ этой группировкѣ нѣтъ, а въ связи съ общей узостью круга вѣдомства земства это создаетъ для земства крайне одностороннюю компетенцію, которая усугубляется еще

тѣмъ, что сотрудничество земства и государства построено крайне нераціонально.

Въ тѣхъ дѣлахъ, которыя государствомъ возложены на земство, оно можетъ удержать въ своихъ рукахъ только общее руководство и верховный надзоръ, потому что, въ противномъ случаѣ—если государство доводитъ свое вмѣшательство до участія въ практическомъ исполненіи тѣхъ или иныхъ дѣйствій—создается многоначаліе, вредное само по себѣ и опасное еще тѣмъ, что съ земства снимается отвѣтственность предъ населеніемъ за результаты. Возьмемъ такой примѣръ. Если бы государство ограничивало свое вмѣшательство въ школьное дѣло требованіемъ извѣстнаго обезпеченія населенія школами и школъ преподавательскимъ персоналомъ и установленіемъ минимумма школьной программы и общаго характера преподаванія, а выполненіе всѣхъ этихъ требованій, какъ и завѣдываніе школьнымъ дѣломъ, оно бы сосредоточило въ рукахъ мѣстнаго самоуправленія,—то установилось бы нормальное сотрудничество между государствомъ и земствомъ. Но если оно доводитъ сотрудничество до введенія своихъ чиновниковъ въ самую школу, раздѣливъ ближайшія заботы о ней между собою и земствомъ, то тѣмъ самымъ связывается иниціатива и самодѣятельность послѣдняго, земство поневолѣ становится пассивнымъ, и не достигается главнѣйшая цѣль, сводящаяся къ тому, чтобы населеніе само заботилось о себѣ тамъ, гдѣ это возможно, и не обременяло государство излишними заботами—съ одной стороны, и чтобы государство не расширяло безъ крайней необходимости свое вмѣшательство въ жизнь населенія—съ другой.

Если же государство должно ограничивать свое вмѣшательство въ мѣстныя дѣла, возложенныя на земство, необходимыми только случаями и крайне осторожными формами, то въ то же время трудно придумать общегосударственныя дѣла, которыя вовсе не касались бы мѣстнаго населенія, а, слѣдовательно, и мѣстнаго самоуправленія. Разница только та, что въ отношеніи однихъ дѣлъ мѣстное самоуправленіе способно на дѣйствія, а въ отношеніи другихъ дѣлъ оно можетъ только высказывать свои мнѣнія и сужденія, предоставляя дѣйствія

самому государству, въ виду ихъ значенія не для отдѣльныхъ мѣстностей, а для всей страны, или въ виду того, что требуется законодательная работа, которая выполняется только государствомъ. Вмѣшательство мѣстнаго самоуправленія въ подобныя дѣла сводится къ возбужденію ходатайствъ предъ правительствомъ.

Резюмируя все сказанное, мы устанавливаемъ слѣдующія рамки для земской компетенціи. Вообще, мѣстныя нужды должны удовлетворяться мѣстнымъ самоуправленіемъ. Изъ этого общаго правила могутъ быть нѣкоторыя исключенія, и они должны быть оговорены и перечислены въ законѣ. Въ отношеніи дѣлъ, исключенныхъ изъ компетенціи мѣстнаго самоуправленія, ему должно предоставить право сужденія и представленія ходатайствъ предъ правительствомъ. Что же касается дѣлъ, въ отношеніи которыхъ мѣстное самоуправленіе компетентно дѣйствовать, то одни предоставляются завѣдыванію земства безусловно, а для другихъ государство сохраняетъ право общаго руководства и верховнаго надзора, но безъ вмѣшательства въ текущія дѣйствія. Все это распредѣленіе функцій и ролей логически вытекаетъ изъ того обстоятельства, что мѣстное самоуправленіе является государственнымъ установленіемъ и выполняетъ обязанности исполнительной государственной власти на мѣстахъ. Говорить, при такихъ условіяхъ, о противоположности задачъ земства и государственной власти нельзя, а потому нельзя также говорить о возможности недовѣрія между ними.

III.

Поставивъ на надлежащую почву компетенцію мѣстнаго самоуправленія, необходимо сдѣлать слѣдующій шагъ и дать мѣстному самоуправленію то устройство, которое соотвѣтствуетъ важности и сложности его задачъ. Какъ органъ правительства, мѣстное самоуправленіе должно быть учрежденіемъ внѣ-сословнымъ, ибо, если „государство есть юридическое олицетвореніе націи“, а не отдѣльныхъ ея частей, то и органы государства должны преслѣдовать не сословныя, а общенародныя цѣли. Въ этомъ отношеніи и Положеніе о земскихъ

учрежденіяхъ 1864 г., и Положеніе 1890 года стоятъ на одинаково правильномъ пути: земство вѣдаетъ мѣстныя пользы и нужды, вообще, а не *сословныя* пользы и нужды. Но оба Положенія дѣлаютъ ту ошибку, что заботу о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, вообще, они возлагаютъ на органъ, избираемый не всѣмъ населеніемъ, а отдѣльными его группами.

По Положенію 1864 года, земскія собранія составлялись изъ лицъ, избираемыхъ тремя коллегіями: съѣздомъ землевладѣльцевъ, съѣздомъ городскихъ избирателей и съѣздами выборныхъ отъ сельскихъ обществъ. Устанавливались такимъ образомъ три класса избирателей, изъ коихъ каждый какъ бы уполномочивалъ и обязывалъ своихъ представителей защищать въ общенародномъ по задачамъ учрежденіи свои групповые интересы. Ошибочность самой постановки дѣла усугублялась еще тѣмъ, что въ земскихъ собраніяхъ представительство групповыхъ интересовъ нормировалось далеко не въ соотвѣтствіи съ ролью отдѣльныхъ группъ населенія въ жизни. Сельскія общества не сами избирали земскихъ гласныхъ, а чрезъ своихъ выборщиковъ. Въ городахъ достаточно было владѣть недвижимымъ имуществомъ, цѣнностью въ 500 или 3000 руб., чтобы сдѣлаться избирателемъ между тѣмъ какъ землѣвладѣльцамъ право быть избирателемъ давала недвижимость, цѣнностью не ниже 15 тысячъ руб. Чѣмъ вызывалось это различное отношеніе къ разнымъ группамъ мѣстнаго населенія, это вопросъ, который не можетъ насъ теперь интересовать. Но послѣдствія получались ни съ чѣмъ не сообразныя. Крестьянская Россія имѣла ограниченное число гласныхъ-крестьянъ, а городское населеніе, занимавшее ничтожное мѣсто въ жизни, играло несоразмѣрно большую роль въ земскихъ собраніяхъ.

Но представительство групповыхъ интересовъ — во всякомъ случаѣ шагъ впередъ предъ представительствомъ интересовъ сословныхъ: первое, по крайней мѣрѣ, имѣетъ въ своемъ основаніи реальныя отношенія въ то время, какъ второе реставрируетъ отношенія, потерявшія всякій смыслъ въ жизни. Поэтому Положеніе 1890 г. съ его сословнымъ представительствомъ въ земскихъ собраніяхъ было безусловнымъ шагомъ назадъ. Оно создало зем-

скихъ гласныхъ-дворянъ, въ отличіе отъ гласныхъ-землевладѣльцевъ, единственный грѣхъ которыхъ заключается въ томъ, что они не записаны въ родовыхъ книгахъ; не ограничившись этимъ, оно лишило избирательныхъ правъ крестьянъ, поставивъ ихъ участіе въ земскихъ собраніяхъ подъ сильное воздѣйствіе губернатора, дѣйствующаго по указанію мѣстной администраціи. Сравнительно съ этими измѣненіями мало вниманія заслуживаетъ уменьшеніе общаго числа гласныхъ по Положенію 1890 года, сравнительно съ Положеніемъ 1864 года.

Первый историкъ русскаго земства, подводя итогъ его дѣятельности за десятилѣтіе, писалъ: „Неужели въ различныхъ классахъ нашего общества мало сословной розни и отчужденія, обусловливаемыхъ какъ всей прошедшей исторіей, такъ и различнымъ положеніемъ по матеріальному благосостоянію и образованію, — чтобъ вносить еще эту рознь въ такъ называемыя несословныя собранія?.. Мы, кажется, всѣ воспитаны на басняхъ дѣдушки Крылова, а между тѣмъ, при первомъ столкновеніи съ жизнью забываемъ его мудрое правило, что нельзя въ одинъ возъ впрягать лебедя, щуку и рака. Для веденія всякаго общаго дѣла нужно, во-первыхъ, единодушіе, а его-то и трудно было достигнуть при такомъ порядкѣ избранія гласныхъ... Для того, чтобы собраніе представляло собою дѣйствительно общіе интересы извѣстной мѣстности, необходимо, чтобы избирательные съѣзды не представляли бы собою ничего сословнаго. Поэтому мы не понимаемъ никакихъ иныхъ избирательныхъ съѣздовъ, за исключеніемъ *территоріальныхъ* (курсивъ нашъ). Жители извѣстнаго округа должны собираться въ одинъ общій избирательный съѣздъ, и различіе между ними можетъ быть допущено развѣ только по количеству владѣемаго каждымъ имущества, подлежащаго налогу, и по степени образованія. Пусть всѣ лица, владѣющія извѣстнымъ имуществомъ и получившія извѣстное образованіе, и притомъ живущія на пространствѣ округа, пользуются лично избирательнымъ правомъ, а не имѣющія этого ценза пусть присылаютъ въ избирательный съѣздъ уполномоченныхъ. Избирательный съѣздъ, составленный такимъ образомъ,

дѣйствительно можетъ дать гласныхъ, которые будутъ представлять общіе интересы извѣстной мѣстности, но ожидать подобнаго представительства отъ съѣздовъ сословныхъ—невозможно“ [1]).

Послѣ того, какъ были написаны процитированныя слова, прошло 35 лѣтъ, и хотя въ основѣ они справедливы до сихъ поръ, но земская практика требуетъ для нихъ существенныхъ поправокъ. Владѣніе недвижимостью уже перестало быть тѣмъ признакомъ, который одинъ устанавливаетъ право на избраніе гласныхъ. Мѣстность за истекшее время получила значительный контингентъ постоянныхъ жителей, недвижимымъ имуществомъ не владѣющихъ и, тѣмъ не менѣе, сильно заинтересованныхъ въ дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, которое, въ свою очередь, тѣсно связано съ ними. Однимъ обложеніемъ недвижимости земство существовать теперь уже не можетъ. Если ему не дано будетъ перейти къ подоходному налогу, то принять участіе въ промысловомъ налогѣ земство должно, во что бы то ни стало. Но не будетъ ли нарушенъ принципъ самообложенія, составляющій основу мѣстнаго самоуправленія, если сборы, взимаемые съ представителей разныхъ профессіональнымъ группъ, не дадутъ имъ права участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ?

Земскими избирателями должны быть, конечно, только плательщики налоговъ въ пользу земства; но, если земство заботится о всемъ мѣстномъ населеніи, ему должна быть дана возможность все населеніе привлечь къ участію въ земскихъ расходахъ и, слѣдовательно, все населеніе также должно быть облечено правомъ участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Въ этомъ отношеніи могутъ быть допущены лишь два условія: соотвѣтственный возрастъ и крѣпкая осѣдлость, опредѣляемая жительствомъ въ данной мѣстности въ теченіе извѣстнаго срока. Этими условіями не слѣдуетъ злоупотреблять, но что они необходимы, не можетъ быть никакихъ споровъ—даже въ отношеніи крѣпкой осѣдлости. Могутъ сказать: какое дѣло земству до того,

---

[1]) А. Головачевъ. Десять лѣтъ реформъ. Статья седьмая, гл. IV.

какъ долго данное лицо живетъ на мѣстѣ, лишь бы оно успѣло уплатить причитающійся съ него въ пользу земства сборъ? На это мы отвѣтимъ приведеннымъ у А. Дамашке примѣромъ относительно острова Фермана „На этотъ островъ, который насчитываетъ въ одномъ городѣ и сорока двухъ селахъ 2000 избирателей, прибываетъ ежегодно, въ страдную пору, около 1,500 рабочихъ, съ явнымъ намѣреніемъ прожить среди общины Фермана лишь нѣсколько мѣсяцевъ. Какое странное положеніе вещей получилось бы, если бы этихъ людямъ были предоставлены избирательныя права? Можно себѣ представить такой случай, что эти „избиратели“ будутъ переходить съ мѣста на мѣсто только съ той цѣлью, чтобы предоставить побѣду той или другой партіи“ [1]). Подобные случаи легко возможны и у насъ, и ихъ предупреждаетъ условіе о крѣпкой осѣдлости. Но, помимо этого условія и возраста, безусловно на правильной почвѣ стоитъ А. Дамашке, говоря, что „интересы всей общины только тогда и могутъ найти себѣ прочную защиту, если каждый членъ общины имѣетъ право и обязанность принимать участіе и словомъ и дѣломъ въ служеніи этимъ интересамъ“, ибо если „дѣйствительно опредѣляющимъ моментомъ для дѣятельности органовъ общественнаго управленія должны быть интересы всего общества, то преобладающее вліяніе не должно быть заранѣе обезпечено ограниченной части этого общества“ [2]) или, — прибавимъ отъ себя, — отдѣльнымъ его группамъ.

IV.

Земскія собранія не могутъ непосредственно исполнять функціи земства. Свою волю они приводятъ въ исполненіе при посредствѣ своихъ исполнительныхъ органовъ. Такими исполнительными органами являются земскія управы. По Положенію 1864 года, земскія управы, до извѣстной степени, были органами земства. Говоримъ — до извѣстной степени, потому что только члены

---

[1]) А. Дамашке. Задачи городского хозяйства. Стр. 6—7.
[2]) Тамъ же, стр. 5.

управы вступали въ должность однимъ фактомъ избранія ихъ гласными; предсѣдатели же управъ устанавливались смѣшаннымъ порядкомъ: ихъ избирали земскія собранія, но выборы требовали признанія со стороны администраціи, причемъ законъ не устанавливалъ никакихъ точныхъ нормъ, которыми администрація должна была бы руководствоваться въ вопросѣ объ „учрежденіи“ предсѣдателя земской управы. Такимъ образомъ, въ рукахъ администраціи было сильное оружіе, дававшее ей возможность оказывать въ своихъ видахъ давленіе на управу. Слѣдовательно, уже въ 1864 году земская управа была поставлена въ такое положеніе, что ее нельзя было считать *только* исполнительнымъ органомъ земства.

Земское Положеніе 1860 года образовало еще большую пропасть между земствомъ и его исполнительнымъ органомъ. Оно, во-первыхъ, сильно стѣснило кругъ лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ предсѣдатели земскихъ управъ. По ст. 117 Пол. о зем. учр. 1890 г., „предсѣдатели земскихъ управъ... должны быть изъ лицъ, имѣющихъ по закону право на вступленіе въ государственную службу“. Принимать же на государственную службу, по нашимъ законамъ, запрещается: купцовъ и ихъ дѣтей, кромѣ дѣтей купцовъ первой гильдіи; личныхъ почетныхъ гражданъ и ихъ дѣтей; мѣщанъ и крестьянъ, если они не пріобрѣли „узаконеннымъ порядкомъ“ ученой или академической степени. Очевидно, главная масса земскихъ гласныхъ быть избранной въ предсѣдатели управы лишена возможности, какихъ необходимыхъ для этой цѣли лицъ она бы ни имѣла въ своей средѣ.

Но сузивъ кругъ лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ предсѣдатели управы, Положеніе 1890 г. оставило администраціи право утвержденія ихъ въ должности, распространивъ это условіе на членовъ управы. При этомъ администраціи дано право замѣщенія должностей предсѣдателя и членовъ управы лицами— по назначенію, если вторичные выборы не дадутъ желательныхъ для администраціи кандидатовъ. Затѣмъ, признавъ предсѣдателя и членовъ управы состоящими на государственной службѣ, законъ, съ одной стороны,

подчинилъ ихъ дѣятельность административному надзору, а съ другой—установилъ для нихъ дисциплинарныя взысканія.

И получился удивительный порядокъ. De jure земская управа, служа земству, считается его исполнительнымъ органомъ. Но de facto она составляется изъ любезныхъ сердцу администраціи лицъ и находится въ полномъ подчиненіи у послѣдней. Между тѣмъ, по характеру земской дѣятельности земскія собранія должны къ крайнему минимуму сводить свои активныя дѣйствія, а главную свою работу сосредоточивать только на общемъ руководствѣ земскимъ дѣломъ. Поэтому земское дѣло въ цѣломъ находится въ рукахъ лицъ, разрываемыхъ на части, не знающихъ кому подчиняться — непосредственному ли своему начальству, администраціи, или земству, которое ихъ избрало и оплачиваетъ ихъ трудъ...

Оставлять далѣе земское дѣло на такой колеблющейся почвѣ невозможно. Если мѣстныя пользы и нужды должны удовлетворяться мѣстными людьми, если мѣстное самоуправленіе, въ томъ числѣ и земство, должно быть компетентно, заботиться о всѣхъ интересахъ мѣстнаго населенія, то оно должно имѣть исполнительный органъ, къ которому оно относилось бы съ довѣріемъ, диктуемымъ двумя необходимыми условіями: избраніемъ однимъ земскимъ собраніемъ, внѣ всякаго посторонняго воздѣйствія, и подчиненіемъ только земству, которое одно можетъ судить, отвѣчаетъ ли исполнительный органъ его требованіямъ или нѣтъ. Хотя земство—установленіе государственное, но государственнымъ установленіемъ его дѣлаютъ лежащія на немъ задачи, а вовсе не порядокъ ихъ разрѣшенія, потому что, если бы государство могло считать себя компетентнымъ диктовать порядокъ веденія земскаго хозяйства, то не было бы никакой надобности въ земскомъ самоуправленіи. Служить же ширмой для бюрократическихъ манипуляцій,—что становится довольно частымъ явленіемъ, когда исполнительный органъ земства подчиненъ администраціи,—земство не можетъ и не должно.

Но если земство должно имѣть свой собственный исполнительный органъ, въ лицѣ управы, однимъ имъ

избираемой и одному ему подчиненной, то само собою устраняется вопросъ объ органѣ подчиненія для призванныхъ помогать управѣ исполнительныхъ комиссій, и о порядкѣ избранія этихъ комиссій. Избираемыя, подобно управѣ, земскимъ собраніемъ, исполнительныя комиссіи могутъ дѣйствовать или на равныхъ съ управой правахъ, или какъ помощники управы, — смотря, какъ находитъ это удобнымъ земское собраніе. Если законъ придетъ со своимъ вмѣшательствомъ въ дѣло объ исполнительныхъ комиссіяхъ,—необходимости тутъ нѣтъ никакой,—то онъ дальше легализированія этого института не долженъ итти, не нарушая необходимой самостоятельности земства, обязаннаго, согласно мѣстнымъ особенностямъ, не только нормировать свои задачи, но и вырабатывать и самые способы ихъ разрѣшенія.

Компетенція земства, составъ земскихъ собраній и устройство исполнительныхъ органовъ земства, — вотъ три важнѣйшихъ вопроса, удовлетворительное разрѣшеніе которыхъ, въ связи съ установленіемъ необходимой гармоніи между государственнымъ устройствомъ и мѣстнымъ самоуправленіемъ, одинаково нуждающимися въ принципѣ активной гражданственности, который сроднилъ бы ихъ между собою и далъ бы имъ взаимную поддержку,—сдѣлаетъ земство истиннымъ попечителемъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ населенія. Къ этому можно прибавить только одно: предоставивъ земству широкую свободу въ заботахъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, признавъ его мѣстнымъ своимъ органомъ, въ полномъ и широкомъ смыслѣ этого слова, государство на такой же почвѣ полнаго довѣрія къ мѣстному самоуправленію должно поставить его право обложенія населенія налогами. Нельзя запрещать государству монополизировать въ свою пользу тѣ или иные виды налоговъ. Однако государство можетъ указывать мѣстному самоуправенію, какихъ видовъ обложенія не касаться, но совершенно не мирится съ принципомъ довѣрія претензія государства устанавливать „дозволенные“ земству налоги, а еще менѣе—нормы, въ которыхъ налоги должны земствовъ взиматься. Земство—это само населеніе, выдумывать средства защиты населенія отъ населенія—нелѣпо.

Съ другой стороны, реформа мѣстнаго самоуправленія должна, вообще, вызвать цѣлый переворотъ въ финансовомъ хозяйствѣ какъ государства, такъ и органовъ мѣстнаго самоуправленія. Съ государства рядъ расходовъ мѣстнаго значенія вовсе будетъ снятъ, а рядъ другихъ расходовъ будетъ существенно сокращенъ. Наоборотъ, расходы мѣстнаго самоуправленія сильно возрастутъ. Но иное размѣщеніе мѣстныхъ расходовъ между государствомъ и земствомъ должно повести за собою и новое между ними размѣщеніе налоговыхъ сборовъ. Не можетъ мѣстное самоуправленіе вступить въ новый фазисъ существованія при тѣхъ доходахъ, которыми оно располагаетъ теперь. Такимъ образомъ, финансовая реформа, вызываемая современной примитивностью финансоваго хозяйства государства, сдѣлается неотложной задачей, когда мѣстное самоуправленіе сосредоточитъ въ своихъ рукахъ заботы о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, въ широкомъ смыслѣ слова. И нужно думать, что обѣ эти реформы будутъ произведены на однородныхъ принципіальныхъ началахъ. Если въ Пруссіи мѣстная реформа повела къ тому, что государство въ пользу мѣстнаго самоуправленія отказалось отъ реальныхъ налоговъ, то это возможно было по причинѣ особеннаго устройства народнаго хозяйства въ этой странѣ. Въ Пруссіи подоходный налогъ не только удовлетворяетъ потребности государства, но еще служитъ нѣкоторой поддержкой и для мѣстнаго самоуправленія. Въ Россіи подоходный налогъ не можетъ имѣть такого значенія, и государство у насъ еще долго будетъ опираться на реальные налоги, причемъ послѣдніе оно должно будетъ цѣнить тѣмъ выше, чѣмъ радикальнѣе оно будетъ смотрѣть на финансовую реформу.

V.

Финансовое хозяйство Россіи находится еще въ томъ періодѣ, когда бороться приходится не за формы прямого обложенія, а, вообще, за торжество этого принципа. Ближайшая задача Россіи—уничтожить доминирующую роль, которую играютъ въ доходномъ бюджетѣ госу-

дарства косвенные налоги. Главное зло именно въ нихъ, и пока это зло не будетъ искоренено, ни о какой раціональной финансовой реформѣ не можетъ быть и рѣчи. За послѣднія пять отчетныхъ лѣтъ отношеніе между прямыми и косвенными налогами въ нашемъ государственномъ бюджетѣ опредѣлялось слѣдующими цифрами:

	Общая сумма въ мил. руб. прямыхъ налоговъ.	Общая сумма въ мил. руб. косвенныхъ налоговъ.	Прямые налоги въ % къ общей суммѣ налоговъ.
1899	121,3	669,0	15,3
1900	131,9	658,1	16,7
1901	130,9	686,6	16,0
1902	133,1	705,6	15,9
1903	135,2	747,3	15,3

Слѣдовательно, вообще, косвенные налоги покрываютъ у насъ $^4/_5$ всего доходнаго бюджета, причемъ, если прямые налоги за пять лѣтъ возросли на 11,4 проц., то косвенные увеличились почти на 12 процентовъ, т.-е., несмотря на реформу промысловаго обложенія, не только не остановился абсолютный ростъ косвенныхъ налоговъ, но и ихъ относительный ростъ. Очевидно, и въ этой узкой сферѣ намъ предстоитъ еще много работы.

Но если отказаться отъ реальныхъ налоговъ въ Россіи государство не можетъ, если передача мѣстному самоуправленію ряда заботъ о мѣстныхъ нуждахъ, лежавшихъ до сихъ поръ на государствѣ, облегчитъ государству лишь возможность ослабить наивысшее зло своей финансовой системы—косвенные налоги, отъ чего мѣстное самоуправленіе, какъ таковое, ничего не выиграетъ,—то какія иныя средства имѣются, чтобы поставить финансовое хозяйство мѣстнаго самоуправленія въ соотвѣтствіе съ расширенными его заботами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, выставляемыми, какъ основа мѣстной реформы? Отвѣтъ на этотъ вопросъ вытекаетъ изъ сущности новыхъ задачъ мѣстнаго самоуправленія.

Какъ органъ *всѣхъ* мѣстныхъ пользъ и нуждъ, мѣстное самоуправленіе, становясь посредникомъ между

населеніемъ и государствомъ въ устройствѣ народнаго благосостоянія, должно сдѣлаться также посредникомъ между тѣмъ и другимъ въ организаціи прямого обложенія. Реальные налоги опасны въ рукахъ государства не сами по себѣ, а по способу ихъ взиманія. Государство лишено средствъ построить реальные налоги на раціональныхъ началахъ. Устанавливаемые имъ признаки для объекта реальныхъ налоговъ носятъ слишкомъ общій характеръ, вовсе не улавливающій его платежную способность. Вмѣстѣ съ тѣмъ, государство не можетъ считаться ни съ временными, ни со случайными условіями, которыя для объекта обложенія, тѣмъ не мѣнѣе, очень важны. Напримѣръ, земельный налогъ устанавливается въ одной нормѣ для большихъ территорій, хотя земли разнятся по качеству, по расположенію и т. д.; затѣмъ, земельный налогъ не считается ни съ неурожайными годами, ни съ годами какихъ-либо другихъ стихійныхъ бѣдствій. Аналогичныя ненормальности представляетъ промысловый налогъ, плохо улавливающій различную доходность отдѣльныхъ предпріятій и вовсе не считающійся ни съ застоемъ въ промышленности, ни съ торгово-промышленными кризисами.

Но то, что не по силамъ государству, вполнѣ по силамъ мѣстному самоуправленію, которое, по свойству своихъ задачъ, не можетъ изъ-за интересовъ обложенія забыть интересы народнаго благосостоянія, и которое слишкомъ близко стоитъ къ мѣстной жизни, находясь съ нею въ непосредственной связи, чтобы не знать и не учитывать ни индивидуальныхъ особенностей обкладываемыхъ предпріятій, ни случайныхъ особенностей времени. Иначе стоятъ вопросы реальнаго обложенія теперь, и безвыходность финансоваго положенія мѣстнаго самоуправленія объясняется именно этимъ, а вовсе не тѣмъ, что населеніе не въ состояніи оплачивать широкую его дѣятельность.

VI.

Въ „Статистико-экономическомъ обзорѣ Херсонской губерніи за 1902 г.“ (Херс., 1905) довольно детально разработаны данныя о взимаемыхъ съ населенія пла-

тежахъ въ пользу государства и органовъ мѣстнаго самоуправленія. Въ общей сложности Херсонская губернія уплатила въ 1902 году:

Земельныхъ сборовъ	5,336	тыс. руб.
Сборовъ съ проч. недвиж. имущ. . .	2,973	„ „
Съ торговли и промысловъ. . . .	3,063	„ „
Квартирнаго налога	223	„ „
Итого прямыхъ налоговъ .	11,595	„ „

Въ общую сумму прямыхъ налоговъ, уплачиваемыхъ Херсонской губерніей, не вошли: 1) налогъ на доходы съ капиталовъ, 2) сборы на образованіе продовольственныхъ капиталовъ и 3) всякаго рода сословные и ремесленные платежи. Кромѣ того, необходимо оговорить, что въ то время, какъ для земскихъ, мірскихъ и казенныхъ сборовъ взяты ихъ оклады, въ отношеніи городовъ приняты дѣйствительныя поступленія. Но указанныя неточности имѣютъ слишкомъ малое значеніе, чтобы существенно повліять на выводы. Поэтому мы примемъ исчисленные нами 11,6 мил. руб. за всю сумму уплачиваемыхъ Херсонской губерніей прямыхъ налоговъ. Эта сумма распредѣляется между разными назначеніями слѣдующимъ образомъ:

Въ пользу казны поступило	5,307	тыс. руб. или	46%
„ „ земства „	3,297	„ „ „	28 „
„ „ „міра“ „	1,107	„ „ „	10 „
„ „ городовъ „	1,884	„ „ „	16 „
Итого .	11,595	„ „ „	100 „

Изъ этой таблички мы видимъ, что прямые налоги въ пользу государства ложатся на населеніе Херсонской губерніи сильнѣе, чѣмъ земскіе сборы, въ 1,6 раза, чѣмъ мірскіе—почти въ пять разъ, и чѣмъ городскіе—въ три раза. Такое исключительное положеніе казны въ отношеніи прямыхъ сборовъ тѣмъ болѣе обращаетъ на себя вниманіе, что кромѣ нихъ государство еще получаетъ съ Херсонской губерніи 15,826 тысячъ руб. косвенныхъ налоговъ и на порядочную сумму пошлинъ, о которыхъ свѣдѣній не имѣется. Если вопросъ о пош-

линахъ исключить, то все-таки окажется, что въ общемъ доходъ казны въ Херсонской губерніи не ниже 21 мил. руб., т.-е. превышаетъ доходъ всѣхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія въ $3^1/_2$ раза.

Но если мѣстное самоуправленіе поставлено невыгодно сравнительно съ казной по общей суммѣ получаемаго дохода, то его положеніе еще хуже относительно источниковъ обложенія. По источникамъ обложенія доходы распредѣляются въ слѣдующемъ порядкѣ—въ процентахъ къ общей ихъ суммѣ:

	Казна.	Земство.	„Міръ".	Города.
Съ земель	40	65	100	—
Съ прочихъ недв. имущ.	13	32	—	64
Съ торговли и промысл.	43	3	—	36
Квартирный налогъ . .	4	—	—	—
Итого .	100	100	100	100

Какъ извѣстно, обложеніе торговли и промышленности въ пользу государства поставлено у насъ крайне неудовлетворительно. Не считая другихъ его недостатковъ, укажемъ на ничтожную долю чистой прибыли, поглощаемую промысловымъ налогомъ. Тѣмъ не менѣе, сельскія общества („міръ") отъ обложенія торговли и промышленности вовсе устранены, земство получаетъ отъ этого вида обложенія ничтожную сумму, и даже города —только одну треть всѣхъ доходовъ, между тѣмъ какъ государство получаетъ отъ торговли и промышленности болѣе, чѣмъ отъ обложенія земель. Если бы въ бюджетѣ мѣстнаго самоуправленія обложеніе торговли и промышленности могло играть такую роль, какую оно играетъ въ доходномъ бюджетѣ государства, то была бы устранена важнѣйшая причина затрудненій, переживаемыхъ мѣстнымъ самоуправленіемъ.

Съ земель и другихъ видовъ недвижимыхъ имуществъ казна получаетъ въ Херсонской губерніи меньше, чѣмъ земство, на 15 процентовъ, больше „міра" на 60 проц. и больше городовъ на 56 проц. Въ соотвѣтствіи съ этимъ мѣстное самоуправленіе отъ торговли и промышленности.—

	Должно было бы получить.	Болѣе, чѣмъ теперь получаетъ.
	Тысячъ	рублей.
Земство	2646	2543
„Міръ“	920	920
Города	1012	343
Всего	4578	3806

Общій расходъ мѣстнаго самоуправленія въ Херсонской губерніи опредѣлился въ 1902 году въ слѣдующихъ цифрахъ:

Земство израсходовало	3,399	тыс. руб.
Сельскія общества израсходовали	2,482	„ „
Города израсходовали	8,416	„ „
Всего	14,297	„ „

Сравнительная слабость мірскихъ расходовъ объясняется, кромѣ неправильной постановки финансоваго хозяйства, еще тѣмъ, что они всей своей массой ложатся на надѣльныя земли, и съ учрежденіемъ мелкой земской единицы это зло деревни устранится само по себѣ. Но и помимо этой реформы финансы мѣстнаго самоуправленія сильно подвинутся впередъ, если будетъ разрѣшенъ вопросъ о мѣстномъ обложеніи торговли и промышленности. Все мѣстное самоуправленіе получитъ возможность расширить свой бюджетъ на 27 процентовъ, причемъ земство увеличитъ свой бюджетъ съ 3,399 тыс. руб. до 5,942 тыс. руб., т.-е. на 75 процентовъ.

Попытаемся выводы, полученные нами для Херсонской губерніи, распространить на всю земскую Россію.

По данныхъ статистическаго отдѣленія департамента окладныхъ сборовъ [1]), доходы 34 земскихъ губерній составляли (безъ „переходящихъ“ суммъ):

Въ 1901 году	88,892	тыс. руб.
Въ 1900 году	88,563	„ „

Слѣдовательно, увеличеніе земскихъ доходовъ за годъ составило только 329 тыс. руб. или 0,4 процента

[1]) Доходы и расходы земствъ 34 губ. по смѣтамъ на 1901 г. Спб., 1905 г.

общей суммы доходовъ. Другими словами, ростъ земскаго бюджета въ 1901 году почти остановился.

Одной изъ причинъ этого было распространеніе водочной монополіи на новыя мѣстности, вслѣдствіе чего доходъ съ питейныхъ патентовъ, возраставшій съ 1895 по 1900 годъ почти на 2,4 процента ежегодно, далъ въ 1901 году сокращеніе на 252 тысячи руб. или на 10 проц.

Затѣмъ, отмѣтивъ слабое увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ,—всего на 1,4 проц., составитель „Общаго обзора земскихъ бюджетовъ" пишетъ: „Такое рѣзкое измѣненіе въ возрастаніи земскихъ сборовъ (за пятилѣтіе 1895—1900 г.г. они увеличивались ежегодно на 6,2 проц.), надо думать, вызвано закономъ 12 іюня 1900 года о предѣльности земскаго обложенія. Изъ опасенія превысить установленную этимъ закономъ норму повышенія обложенія въ 3 процента, земскія учрежденія сокращали свои потребности, и въ результатѣ—недвижимыя имущества въ 1901 г. по всѣмъ 34 земскимъ губерніямъ оказались обложенными на 1 мил. руб. или 1,6 проц. меньше противъ предоставленнаго закономъ предѣла" [1]).

Такое объясненіе намъ представляется въ достаточной степени наивнымъ. Дѣло въ томъ, что если разсмотрѣть измѣненія въ обложеніи недвижимыхъ имуществъ по губерніямъ, то не трудно убѣдиться, что закономъ о предѣльности руководствовались лишь въ рѣдкихъ случаяхъ. Такъ, по увеличенію или уменьшенію сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ 1901 г. губерніи располагаются слѣдующимъ образомъ:

Увеличенъ сборъ на	10 и болѣе	процентовъ въ	3	губ.
„ „ „	9—5	„ „	2	„
„ „ „	4—5	„ „	5	„
„ „ „	3 - 4	„ „	2	„
„ „ „	2—3	„ „	3	„
„ „ „	1—2	„ „	4	„
„ „ „	1—0	„ „	3	„
Уменьшенъ „ „	0—1	„ „	2	„
	1—5	„ „	8	„
	5—10	„ „	2	„

[1]) Тамъ же, стр. IX.

Отсюда мы видимъ, что 12 губерній повысили сборы, вовсе не считаясь съ законной нормой, болѣе, чѣмъ на три процента, между тѣмъ какъ законъ считаетъ три процента крайней нормой. Съ другой стороны, 15 губерній частью увеличили сборы менѣе, нежели на одинъ процентъ, а частью сократили ихъ вовсе, и въ этомъ опять-таки нельзя видѣть вліянія закона 1900 года. Очевидно, опасенія предъ отступленіемъ отъ требованій закона могутъ быть усмотрѣны развѣ въ губерніяхъ, повысившихъ сборы на 1—3 процента. Но такихъ „законниковъ“ было всего семь, и на общее движеніе сборовъ въ 1901 г. они чувствительно повліять, конечно, не могли.

Экспертиза составителя „Общаго обзора“ представится особенно безпочвенной, если обратить вниманіе на движеніе въ 1901 г. земскихъ сборовъ по отдѣльнымъ видамъ недвижимыхъ имуществъ. Въ среднемъ на 1 губернію приходилось сборовъ (въ тыс. руб.):

	1900	1901	Увеличеніе (+) или уменьш. (—) въ %%.
Съ земель и лѣсовъ	1394	1385	— 0,6
„ жилыхъ домовъ въ уѣздахъ .	29	29	+ 0,0
„ городскихъ недвиж. имущ. .	148	165	+ 11,5
„ фабр.-завод. и торг. помѣщ. .	261	277	+ 6,1

Изъ этой таблички мы видимъ, что обложеніе земель и лѣсовъ сократилось въ 1901 году, а обложеніе жилыхъ домовъ въ уѣздахъ осталось безъ измѣненія. Зато замѣтно возросло обложеніе фабрично-заводскихъ и торговыхъ помѣщеній и городскихъ недвижимыхъ имуществъ. Смыслъ отмѣченнаго явленія врядъ ли нуждается въ объясненіяхъ. Что законъ 1900 г. тутъ не сыгралъ никакой роли, это безспорно. Наоборотъ, если иниціаторы закона ссылались на затрудненія въ сельскомъ хозяйствѣ, какъ на причину, почему необходимо связать фискальное право земства, то 1901 годъ ясно показалъ, что земство само вовсе не безразлично относится къ интересамъ сельскаго хозяйства и, во всякомъ случаѣ, идетъ въ ихъ защитѣ дальше, чѣмъ законъ. Но въ то же время, защищая интересы деревни, земство силой обстоятельствъ толкается на путь увеличенія

обложенія внѣсельско-хозяйственныхъ имуществъ. Этимъ путемъ земство старается исправить несправедливость распредѣленія своихъ сборовъ между разными видами народной доходности, навязанную ему государствомъ.

Въ 1901 году сравнительно съ 1900 годомъ отъ главныхъ видовъ обложенія земство получило въ среднемъ на 1 губернію тыс. руб.:

	1900.	1901.
Съ земель и лѣсовъ	1394	1385
„ жилыхъ домовъ въ уѣздахъ	29	29
Всего отъ сельскаго хозяйства.	1423	1414
Съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.	148	165
„ фабрично-заводск. и торгов. помѣщ.	261	277
„ торговыхъ и промысловыхъ документ.	51	53
Всего отъ торговли и промышл.	460	495

Отъ того, что обложеніе сельскаго хозяйства въ пользу земства сократилось въ 1901 г., между тѣмъ какъ обложеніе торговли и промышленности увеличилось, измѣнилась роль сельско-хозяйственныхъ и торгово-промышленныхъ сборовъ въ земскомъ финансовомъ хозяйствѣ. Въ то время, какъ въ 1900 году отъ торговли и промышленности земство получило 24 процента всѣхъ главныхъ своихъ сборовъ, въ 1901 году оно уже получило отъ этого источника 26 процентовъ. Въ общемъ, успѣхъ этотъ довольно значителенъ, но важенъ онъ не самъ по себѣ, а какъ симптомъ того, въ какую сторону устремляется земство, чтобы одновременно и свои финансы урегулировать, и облегчить лежащіе на сельскомъ хозяйствѣ платежи. И несомнѣнно, главный источникъ урегулированія земскихъ финансовъ лежитъ именно тутъ.

Относительно Херсонской губерніи мы видѣли, что нормальное обложеніе торговли и промышленности должно дать земству 2,646 тысячъ руб. при сборѣ съ недвижимыхъ имуществъ въ 3205 тыс. руб. Если это отношеніе между двумя доходными статьями распространить на всю земскую Россію, то возможный доходъ земства отъ торговли и промышленности опредѣлится въ $47,_5$ мил. руб., вмѣсто 4 мил. руб., полученныхъ въ 1901 г. Такъ какъ весь бюджетъ земства равняется $88,_6$ мил.

руб., то одно урегулированіе обложенія торговли и промышленности должно расширить земскіе рессурсы, а потому и земскіе расходы, въ полтора раза.

VII.

До какой степени вопросъ о реформѣ земскихъ финансовъ назрѣлъ уже теперь, независимо даже отъ земской реформы, показываетъ слѣдующая табличка:

	Увеличеніе земскихъ расходовъ въ проц.	
	среднее ежегодное увеличеніе въ 1895/900 г.г.	За 1900/1901 г.г.
Земское управленіе	8,9	2,7
Дорожное дѣло.	30,4	1,9
Ветеринарія	11,7	15,9
Медицина	7,5	5,9
Призрѣніе.	10,3	2,2
Народное образованіе	13,0	6,4
Экономическія мѣропріятія. . .	48,6	13,5

Одни лишь расходы на ветеринарію возросли за отчетный годъ сильнѣе, чѣмъ они возрастали въ предшествовавшее пятилѣтіе. Приростъ же всѣхъ другихъ расходовъ сильно ослабѣлъ, причемъ грознымъ предостереженіемъ выступаетъ ослабленіе роста расходовъ на народное образованіе—болѣе, чѣмъ въ два раза, а на экономическія мѣропріятія—почти въ четыре раза.

По губерніямъ картина представляется еще болѣе печальной. Число губерній, въ которыхъ расходы на

	Медицину	Народ. образов.	Эконом. мѣропр.
Уменьшил. и остал. безъ измѣн.	3	4	13
Увелич. до 3 процентовъ . . .	5	6	3
„ „ 3—5 процентовъ .	9	8	2
„ „ 5—10 процентовъ .	8	10	—
„ „ 10—15 процентовъ .	6	4	1
„ „ 15 и болѣе процент.	3	2	15

Ниже средней для всей Россіи, даже пониженной въ 1901 г., нормы роста расходовъ дали: медицина въ 14 губерніяхъ, народное образованіе тоже въ 14 и экономическія мѣропріятія въ 5 губерніяхъ. Кромѣ того, расходы на медицину сократились или остались безъ измѣненія въ 3 губерніяхъ, на народное образованіе—въ 4 губ. и на экономическія мѣропріятія—въ 13-ти губ. Другими словами, болѣе половины земскихъ губерній находится въ безусловно ненормальномъ состояніи относительно важнѣйшихъ для населенія отраслей земскаго хозяйства.

Можно поставить такой вопросъ: насколько слабое развитіе въ 1901 году трехъ важнѣйшихъ отраслей земскаго хозяйства связано съ финансовыми затрудненіями, и не объясняется ли оно тѣмъ, что земство, вообще, стало меньше считаться съ серьезными потребностями населенія? Но такое предположеніе потеряетъ всякую почву, если мы остановимся на движеніи расходовъ по содержанію земскаго управленія,—съ одной стороны, и по выполненію дорожной повинности—съ другой. Число губерній, въ которыхъ расходы на:

	Содержаніе земскаго управленія.	Дорожную повинность.
Уменьшил. или остал. безъ измѣн.	10	16
Увелич. до 3 процентовъ	8	6
„ „ 3— 5 процентовъ	2	3
„ „ 5—10 процентовъ	6	2
„ „ 10—15 процентовъ	3	5
„ „ 15 и болѣе проц.	5	2

Сравнительно съ расходами на медицину, народное образованіе и экономическія мѣропріятія, содержаніе земскаго управленія и дорожная повинность имѣютъ для населенія второстепенное значеніе, и тутъ сократительныя тенденціи 1901 г. проявились съ особенной силой. Въ 10 губерніяхъ вовсе не увиличились и частью даже сократились расходы на содержаніе земскаго управленія и въ 16-ти сократились расходы на дорожную повинность. Затѣмъ, если увеличеніе расходовъ свыше 3-хъ процентовъ для медицины мы находимъ въ 26 губ.,

для народнаго образованія въ 24 и для экономическихъ мѣропріятій въ 18 губ., то для содержанія земскаго управленія такое увеличеніе дали только 16 губерній и для дорожной повинности—всего лишь 12 губ. Очевидно, необходимость экономизировать земскія средства коснулась всѣхъ отраслей земскаго хозяйства, но то обстоятельство, что экономія слабѣе затронула медицину, народное образованіе и экономическія мѣропріятія, показываетъ, что разъ расходы и тутъ сокращены во многихъ губерніяхъ и слабо увеличились въ другихъ, то значитъ земство въ самомъ дѣлѣ чувствуетъ себя въ финансовомъ тупикѣ. И дѣйствительно, вся картина земскаго хозяйства въ 1901 году производитъ крайне печальное впечатлѣніе. Общая сумма расходовъ равнялась:

ВЪ ГУБЕРНІЯХЪ,	Число губерній	1900 г.	1901 г.	Увелич. (+) или уменьш. (—) въ %%
		Тысячъ рублей.		
уменьшившихъ расходы	16	40506	38679	—4,5
оставивш. расходы безъ измѣненія .	1	3277	3277	—
увеличив. расходы до 3 проц . . .	4	12742	13038	+4,9
„ „ „ 3—5 порц.	7	16955	17325	
„ „ „ 5—10 порц.	3	6115	6574	
„ „ „ 10—15 порц.	3	8609	9752	
„ „ „ 15 и болѣе проц.	—	—	—	
Всего		88294	88647	+0,4

Въ 16 губерніяхъ съ почти половиной общей суммы земскихъ расходовъ земскій бюджетъ сократился на 4,5 проц., и только увеличеніе бюджета въ 17 губерніяхъ на 4,9 проц. спасло 1901 годъ отъ репутаціи года, оставившаго на земскомъ дѣлѣ отрицательный слѣдъ. Теперь же можно сказать, что отчетный годъ безъ вліянія прошелъ на ростъ земскаго бюджета въ цѣломъ, ибо увеличеніе на 0,4 проц. за „прогрессъ“, конечно, принять нельзя.

Все сказанное до сихъ поръ приводитъ насъ къ слѣдующимъ выводамъ. Законъ 1900 года о предѣльности земскаго обложенія никакого вліянія не оказалъ на земскіе финансы. Изданный въ то время, когда не-

нормальности финансоваго хозяйства земства достигли крайнихъ предѣловъ,—потому что 35 лѣтъ существованія земства, опиравшагося почти исключительно на обложеніе недвижимыхъ имуществъ—вообще и земель—главнымъ образомъ, не могло не привести земство къ краху,—изданный въ такое время законъ могъ бы остаться мертвымъ памятникомъ бюрократической наивности, если бы у насъ не было единичныхъ земствъ съ совершенно примитивнымъ хозяйствомъ и если бы въ законѣ не заключались новыя средства бюрократической опеки надъ земской самостоятельностью.

Но если земское дѣло частью затормозилось въ своемъ развитіи, а частью остановилось вовсе или даже пошло назадъ, вслѣдствіе финансовыхъ затрудненій, независимо отъ закона 1900 г., то, съ другой стороны, въ обложеніи торговли и промышленности, отъ котораго земство до сихъ поръ отстранялось, у него есть новая почва для роста и развитія. Было бы, однако, большимъ недоразумѣніемъ, если бы подумали, что реформированное земство можетъ свести всѣ свои финансовыя задачи только къ лучшей постановкѣ торгово-промышленнаго обложенія. Требуя совершенной самостоятельности въ опредѣленіи сферы своей дѣятельности, земство не можетъ не пойти тою же дорогой въ формировкѣ своего финансоваго хозяйства. И тутъ государству придется ограничить свое вмѣшательство указаніемъ на то, что изъемлется изъ земской компетенціи, но ему безусловно придется отказаться отъ нынѣшней системы законодательнаго опредѣленія земскихъ правъ: земскія права столь же безграничны, какъ права жизни; ихъ не перечислить ни одному законодателю, и волей-неволей государству приходится трактовать не то, на что земство имѣетъ право, а то, на что оно права не имѣетъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, преобразовавшись изъ самоуправленія сословно-классоваго въ самоуправленіе всесословное, построенное на широкихъ демократическихъ началахъ, земство должно будетъ изобрѣсти для себя новые выды обложенія, кромѣ реальныхъ налоговъ, чтобы все, безъ исключенія, мѣстное населеніе принимало такъ или иначе участіе въ земскихъ расходахъ. Нѣкоторыя земства уже теперь заняты мыслью о введеніи въ свою

пользу подоходнаго налога. Будетъ ли реализована эта мысль или окажется болѣе цѣлесообразнымъ установить какой-либо иной налогъ, но, такъ или иначе, привлечь людей, не платящихъ реальныхъ налоговъ, напримѣръ, учителей, врачей, сельскій и городской рабочій пролетаріатъ, къ участію въ земскихъ расходахъ придется, потому что это логически вытекаетъ изъ распространенія избирательныхъ правъ, въ отношеніи земскаго самоуправленія, на все, безъ исключенія, мѣстное населеніе.

Государство по этому вопросу находится въ иномъ положеніи: если гражданинъ не платитъ прямыхъ налоговъ, онъ платитъ косвенные налоги или несетъ внѣналоговыя повинности въ пользу государства — воинскую и т. п., и это дѣлаетъ его имѣющимъ всѣ права на участіе въ государственной жизни. Земство же устанавливаетъ свою связь съ мѣстнымъ населеніемъ только чрезъ прямое обложеніе, а потому ему должны быть подчинены всѣ жители, живущіе на мѣстахъ и пользующіеся всѣми гражданскими правами. Этотъ принципъ, правильно примѣненный, откроетъ для земства безконечный источникъ новыхъ средствъ и дастъ земству возможность поставить свое финансовое хозяйство на небывалую высоту.

VIII.

Намѣтивъ рамки земской реформы, отвѣтимъ теперь на традиціонный, при всей его нелѣпости, у насъ вопросъ—на сколько мы „созрѣли“ для такой реформы? Съ легкой руки публицистовъ изъ лагеря прислужниковъ бюрократіи, большое распространеніе всегда у насъ имѣлъ взглядъ, что для улучшенныхъ учрежденій требуется какой-то „аттестатъ зрѣлости“, который неизвѣстно кѣмъ долженъ быть выданъ, а пока право на аттестатъ зрѣлости не доказано, можно удовлетворяться и плохими учрежденіями. Нелѣпость такого взгляда говоритъ сама за себя. Если люди приспособляются къ плохимъ учрежденіямъ, т. е. къ такимъ, которыя не могутъ ихъ удовлетворять, то тѣмъ легче имъ приспособиться къ учрежденіямъ хорошимъ, пользу которыхъ

не трудно понять. А вѣдь все дѣло именно въ этомъ, такъ какъ „аттестатъ зрѣлости“ требуется, якобы, для того, чтобы была увѣренность, что люди поймутъ смыслъ новыхъ учрежденій и окажутъ имъ надлежащую поддержку, безъ которой хорошія учрежденія не могутъ существовать. Но какъ ни нелѣпо требованіе „аттестата зрѣлости“, подчиняясь „модѣ“, мы должны разобраться, „созрѣла“ ли Россія для намѣченной нами реформы мѣстнаго самоуправленія—вообще, и земства—главнымъ образомъ?

Ставя этотъ вопросъ, мы должны оговориться, что условія, въ которыхъ жило мѣстное самоуправленіе до сихъ поръ, вовсе не благопріятствовали не только широкимъ постановкамъ вопросовъ о реформѣ мѣстнаго самоуправленія, но и какимъ бы то ни было разговорамъ на эту тему. Позади себя земства и города имѣли продолжительную исторію законодательныхъ и административныхъ урѣзокъ и сокращеній. Въ настоящемъ предъ ними была тяжелая административная практика, крѣпко охраняемая традиціями личнаго „усмотрѣнія“. Столь же неутѣшительно казалось ихъ будущее, по крайней мѣрѣ, ближайшее. Въ такое время высказываться о широкихъ реформахъ нѣтъ возможности, особенно если для этого не представляется достаточнаго повода. Тѣмъ не менѣе, потребность въ реформахъ была такъ сильна, что каждый частный случай приводилъ къ довольно серьезнымъ разговорамъ; дань же времени уплачивалась лишь тѣмъ, что вмѣсто категорическихъ рѣшеній выдвигались компромиссы, расчитанные на большую сговорчивость господина положенія—безапелляціонной бюрократіи.

Вспомнимъ отношеніе земскихъ учрежденій къ поднятому министромъ внутреннихъ дѣлъ вопросу о сокращеніи цензовыхъ нормъ для земскихъ избирателей. Вопросъ былъ поставленъ съ элементарной простотой: за время послѣ 1890 года земельная собственность мѣстами измельчала, и ставился вопросъ, не своевременно ли и цензовыя нормы соотвѣтственно сократить? Но этотъ элементарно простой, лишенный всякой принципіальности, вопросъ обратился въ рукахъ земства въ вопросъ о реформѣ всей системы комплектованія зем-

скихъ собраній гласными, причемъ въ массѣ земство высказалось въ смыслѣ коренного преобразованія представительства населенія въ земствѣ. При такихъ условіяхъ нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что мѣстные комитеты о сельско-хозяйственной промышленности оказались на сторонѣ земской реформы въ цѣломъ.

Но, чтобы оцѣнить отношеніе комитетовъ къ вопросу о земской реформѣ, помимо указанной выше склонности, по чисто практическимъ соображеніямъ, къ компромиссамъ, вынуждавшейся тяжелыми условіями времени,—необходимо имѣть въ виду еще то обстоятельство, что вопросы мѣстнаго самоуправленія вовсе не были включены въ программу занятій Особаго Совѣщанія о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности, сообщенную на заключеніе мѣстныхъ комитетовъ. Такимъ образомъ, постановка вопроса о земской реформѣ являлась для комитетовъ своего рода произвольнымъ дѣйствіемъ, требовавшимъ извѣстнаго оправданія. Этимъ, думаемъ мы, объясняется обратившій на себя вниманіе г. Шрейдера фактъ, что комитеты во многихъ случаяхъ говорятъ о земствѣ, какъ объ органѣ „хозяйственнаго" попечительства, забывая его *государственное* значеніе. Г. Шрейдеръ полагаетъ, что въ этомъ фактѣ мы имѣемъ дѣло „съ непродуманностью и съ чисто словеснымъ недоразумѣніемъ, источникъ котораго частью нужно искать въ долголѣтней привычкѣ мысли, созданной прежнимъ земскимъ положеніемъ", такъ какъ „не трудно убѣдиться, что то фактическое реальное содержаніе, которымъ комитеты желали бы наполнить кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій, нисколько не соотвѣтствуетъ... намѣченнымъ ими, такъ сказать, словеснымъ рамкамъ земской компетенціи" [1]). Однако, фактъ скорѣе объясняется совершенно иначе. Призванные высказаться только о хозяйственныхъ вопросахъ, комитеты считали себя не компетентными говорить о земствѣ, какъ таковомъ, и имъ приходилось подходить къ земскимъ вопросамъ подъ прикрытіемъ чисто хозяйственныхъ задачъ. Но, устроивъ надежное прикрытіе, комитеты уже переходили

---

[1]) Нужды деревни по работамъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности. Т. I, стр. 311.

къ существу дѣла и говорили о нуждахъ земства безъ отношенія къ чисто хозяйственнымъ его функціямъ.

Такимъ образомъ, въ трудахъ мѣстныхъ комитетовъ мы находимъ отношеніе мѣстныхъ людей къ земству— вообще, т.-е. тотъ голосъ земли, къ которому необходимо прислушаться, чтобы опредѣлить, насколько мы „созрѣли“ для широкой земской реформы. Но при этомъ не слѣдуетъ забывать многихъ обстоятельствъ. Что мѣстные люди въ періодъ дѣятельности мѣстныхъ комитетовъ не могли не стоять на почвѣ компромиссовъ, мы уже говорили. Затѣмъ, необходимо помнить, что составъ комитетовъ во многихъ случаяхъ искусственно подбирался изъ такихъ группъ населенія, которыя гарантировали скромность и умѣренность рѣшеній.

Наконецъ, тотъ печатный матеріалъ, по которому можно судить о дѣятельности комитетовъ, весьма недостаточно отражаетъ истинные взгляды, высказывавшіеся ими. Извѣстно, что журналы комитетовъ, особенно уѣздныхъ, усердно „редактировались“ и въ губернскихъ канцеляріяхъ, и въ Петербургѣ. Кромѣ того, журналы нѣкоторыхъ уѣздныхъ комитетовъ до Петербурга вовсе не дошли. Напримѣръ, IX томъ „Трудовъ мѣстныхъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности“, касающійся Воронежской губерніи, снабженъ въ отношеніи уѣздныхъ комитетовъ воронежскаго, землянскаго и новохоперскаго такими выносками: „Журналы засѣданій уѣзднаго комитета въ Особое Совѣщаніе не представлены“ [1]). Изъ матеріаловъ, доставленныхъ суджанскимъ комитетомъ Курской губерніи, въ печать попали только доклады членовъ комитета и журналы отдѣльныхъ комиссій; журналы же самаго комитета не нашли себѣ мѣста въ „Трудахъ“ [2]). Съ новоторжскимъ комитетомъ, Тверской губерніи, приключилось нѣчто еще болѣе странное: историкъ не будетъ имѣть даже возможности судить, былъ ли такой комитетъ, такъ какъ онъ, повидимому, не оставилъ послѣ себя ни докладовъ, ни протоколовъ.

---

[1]) Труды мѣстныхъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности. Воронежская губ., стр. 93, 114 и 136.

[2]) Курская губернія, стр. 574.

Впрочемъ, въ „Трудахъ“ по Тверской губерніи напечатанъ одинъ документъ, свидѣтельствующій, что новоторжскій комитетъ существовалъ. Документъ этотъ— заявленіе предсѣдателю тверского губернскаго комитета, поданное 14 видными дѣятелями Тверской губерніи. Дѣятели эти, отказываясь отъ участія въ работахъ губернскаго комитета, объяснили это тѣмъ, что составленный, по порученію губернатора, сводъ заключеній уѣздныхъ комитетовъ отличается „неполнотой“ и „многими и существенными пропусками постановленій по уѣздамъ: Весьегонскому, Бѣжецкому, Старицкому, Корчевскому и особенно по Новоторжскому уѣзду“; при этомъ указывалось на „субъективность“ свода и „на полное отсутствіе указаній, какія явленія и какія мѣры, по мнѣнію уѣздныхъ комитетовъ, имѣютъ существенное и важное значеніе и какія имѣютъ значеніе второстепенное и третьестепенное“.

Процитированный документъ имѣетъ не одинъ только мѣстный интересъ. Въ связи съ инцидентами, имѣвшими непосредственное отношеніе къ вопросу о степени свободы обсужденія мѣропріятій, предоставленной комитетамъ, „умѣлое“ составленіе сводовъ постановленій уѣздныхъ комитетовъ и „дальновидная“ редакція этихъ постановленій до посылки ихъ въ Петербургъ были весьма распространенными средствами не дать резолюціямъ комитетовъ увлекаться въ сторону „крайнихъ“ направленій. Вопросамъ мѣстнаго самоуправленія въ этомъ отношеніи особенно не повезло, и, при оцѣнкѣ отношенія комитетовъ къ земству, необходимо это постоянно помнить.

Серьезнѣйшему вопросу мѣстнаго самоуправленія —кругу его вѣдомства и размѣрамъ компетенціи—комитеты посвятили значительное вниманіе. По этому вопросу высказались въ 25 уѣздныхъ комитетахъ и 3 губернскихъ. При этомъ комитеты не детализировали своихъ заключеній, а ограничивались общей формулировкой своихъ взглядовъ.

Богучарскій уѣздный комитетъ полагаетъ, что „Въ связи съ оживленіемъ мѣстной самодѣятельности, для которой свобода собраній и печати была бы въ высокой степени полезна, наиболѣе надежное средство къ

поднятію культуры въ русскомъ селѣ заключается въ созданіи благопріятныхъ условій для развитія земскихъ учрежденій, опирающихся на довѣріе какъ населенія, такъ и самого правительства. Въ этомъ направленіи представлялось бы необходимымъ не только возвращеніе къ началамъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г., но и *дальнѣйшее ихъ развитіе*". Костромской губернскій комитетъ думаетъ, что „Ограниченіе самостоятельности земскихъ учрежденій подчиняетъ ихъ дѣятельность случайности и въ значительной степени парализуетъ ихъ энергію". По его мнѣнію, „необходимо признать за земствомъ значеніе органа, безусловно необходимаго въ государственномъ строѣ, гарантировать большую прочность и устойчивость его и дать увѣренность въ томъ, что оно не подвергнется умаленію въ правахъ"; а для того, чтобы дѣятельность земства поднять на надлежащую высоту, слѣдуетъ „не только возвратить въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій тѣ отрасли хозяйства, которыя были изъяты за послѣдніе годы, но и, вообще, расширить предѣлы вѣдомства и власти земскихъ учрежденій въ сферѣ культурно-экономическихъ мѣропріятій". Въ такомъ же приблизительно смыслѣ высказались 19 членовъ московскаго губернскаго комитета въ представленной ими запискѣ. По ихъ мнѣнію, для правильнаго функціонированія земства необходима „увѣренность со стороны земскихъ людей въ томъ, что работа общества встрѣчаетъ къ себѣ довѣріе со стороны правительственной власти и что принципъ мѣстнаго самоуправленія признается необходимымъ условіемъ правильнаго управленія страною и нашего государственнаго строя, а потому не только не подлежащимъ постояннымъ ограниченіямъ и умаленіямъ, но заслуживающимъ планомѣрнаго развитія". Въ виду этого земскимъ учрежденіямъ слѣдуетъ обезпечить „должныя устойчивость и самостоятельность, при наличности которыхъ только и возможны правильное развитіе ихъ дѣятельности и созданіе необходимаго взаимодѣйствія правительственныхъ и общественныхъ учрежденій".

Въ новгородскомъ губернскомъ комитетѣ „вопросъ о расширеніи компетенціи и правъ земства предсѣдателемъ комитета снятъ, какъ не подлежащій обсужденію";

изъ уѣздныхъ комитетовъ Новгородской губерніи тихвинскій высказался за „коренной пересмотръ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г. и составленіе новаго, при участіи для этого избранныхъ земствомъ представителей“, а боровичскій нашелъ желательнымъ „расширеніе правъ“ земства. Въ Орловской губерніи мценскій комитетъ выступилъ за „расширеніе дѣятельности земства“, а ливенскій нашелъ, что „земство въ своей работѣ должно быть свободно и, находясь только подъ контролемъ правительства и пользуясь его помощью, должно развивать свою самодѣятельность“.

Въ пермскомъ губернскомъ комитетѣ вопросъ объ „обезпеченіи земству устойчивости и самостоятельности путемъ расширенія предоставленныхъ земству правъ“ не былъ допущенъ предсѣдателемъ къ обсужденію, а изъ уѣздныхъ комитетовъ Пермской губерніи осинскій высказался за предоставленіе земству „большей компетенціи“. Въ Псковской губерніи одинъ опочецкій комитетъ остановился на вопросѣ о правахъ и компетенціи земства, но его мнѣніе, что необходимо расширить „кругъ дѣятельности“ органовъ самоуправленія и придать имъ „большую устойчивость, самостоятельность и увѣренность въ прочности ихъ положенія“—было найдено губернскимъ комитетомъ не заслуживающимъ обсужденія“. Зато въ смоленскомъ губернскомъ комитетѣ, согласно рѣшенію духовщинскаго, краснинскаго и дорогобужскаго уѣздныхъ комитетовъ, выражено было „пожеланіе, чтобы положеніе земскихъ учрежденій было болѣе устойчиво и чтобы сфера ихъ компетенціи была расширена и строго отграничена отъ сферы компетенціи администраціи“.

Остальные комитеты формулируютъ свои взгляды на земство съ краснорѣчивой лаконичностью. Никольскій комитетъ требуетъ для земства „самостоятельности и расширенія круга вѣдѣнія“. Малмыжскій комитетъ видитъ обезпеченіе плодотворной дѣятельности земства въ „расширеніи круга его дѣятельности, устойчивости и большей независимости его“. Маріупольскій комитетъ высказывается за „увеличеніе правъ земскаго самоуправленія и его мѣстныхъ органовъ и расширеніе сферы его дѣятельности“, а новомосковскій—за „расширеніе

круга вѣдѣнія земскихъ учрежденій". О „расширеніи круга компетенціи земскихъ учрежденій" говоритъ льговскій комитетъ, а дмитровскій говоритъ о „широкомъ развитіи земскаго самоуправленія". Полтавскій уѣздный комитетъ стоитъ за „расширеніе компетенціи земства въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ пользъ и нуждъ", и ту же мысль высказываетъ хорольскій комитетъ, настаивая, что необходимо „обновить земскія учрежденія, расширивъ компетенцію ихъ дѣятельности и предоставивъ имъ большую самостоятельность въ рѣшеніи вопросовъ, относящихся къ мѣстнымъ интересамъ". Перекопскій комитетъ требуетъ„ расширенія предѣловъ самоуправленія, со времени введенія не только не получающаго дальнѣйшаго развитія, но все больше ограничиваемаго". Бирскій комитетъ говоритъ, что „только широкое развитіе земской дѣятельности можетъ явиться вѣрнымъ залогомъ нашего преуспѣянія въ будущемъ". Бузулукскій комитетъ находитъ необходимымъ „расширеніе правъ земскаго самоуправленія и предоставленіе ему большей самостоятельности" при „устраненіи административнаго воздѣйствія".

Особнякомъ стоятъ четыре изъ общаго числа комитетовъ, остановившихся на вопросѣ о земской реформѣ: мамадышскій, требующій „расширенія *хозяйственной* дѣятельности земства", ставропольскій (Самар. губ.), видящій исходъ въ „возможно полной самостоятельности земства въ завѣдываніи мѣстными *хозяйственными* дѣлами", бирскій, удовлетворяющійся „уничтоженіемъ излишней административной опеки", и горбатовскій, высказавшій пожеланіе, чтобы было „возстановлено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года".

Если послѣднихъ четырехъ комитетовъ не считать, то получится поучительный фактъ. Вопросомъ о земской реформѣ заинтересовались, правда, немногіе комитеты. Причина этого ясна: ни составъ лицъ, состоявшихъ членами комитетовъ, ни возложенная на комитеты задача не благопріятствовали широкому интересу къ этимъ вопросамъ; не рѣдко же интересъ къ этимъ вопросамъ парализовался неограниченной властью назначенныхъ предсѣдателей комитетовъ. Но тамъ, гдѣ удалось преодолѣть всѣ препятствія, голосъ мѣстныхъ

людей звучалъ замѣчательно единодушно: 1) расширеніе правъ земства, 2) увеличеніе его компетенціи, 3) усиленіе самостоятельности и 4) обезпеченіе независимости,—таковы основанія, на которыхъ земство должно быть реформировано, по мнѣнію мѣстныхъ людей, получившихъ возможность высказать свое искреннее убѣжденіе въ комитетахъ о сельской промышленности. И особеннаго указанія заслуживаетъ слѣдующее обстоятельство. Хотя ни одинъ комитетъ не могъ скрывать отъ себя, что во многихъ отношеніяхъ Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. болѣе соотвѣтствовало принципамъ мѣстнаго самоуправленія, чѣмъ Положеніе 1890 г., но изъ нихъ только одинъ горбатовскій комитетъ высказался за возстановленіе прежняго закона; всѣ же остальные комитеты вполнѣ поняли смыслъ переживаемаго Россіей историческаго момента, требующаго коренныхъ реформъ, а не малозначительныхъ палліативовъ.

Сознательное отношеніе къ земской реформѣ комитеты проявили также въ томъ, что, въ общемъ, не останавливаясь на отдѣльныхъ сторонахъ реформы, они дѣлаютъ исключеніе тамъ, гдѣ серьезность вопроса или настоятельная потребность земской жизни этого требуютъ. Такъ, установившійся порядокъ, мѣшающій земствамъ сообщаться между собою какъ въ цѣляхъ обмѣна мнѣній, такъ и въ цѣляхъ организованнаго сотрудничества, вызвалъ отрицательное къ себѣ отношеніе со стороны многихъ комитетовъ. По мнѣнію юрьевскаго (Владимір. губ.) комитета, „для болѣе дружной работы необходимо установить тѣсную связь и свободный обмѣнъ мнѣній между отдѣльными земствами“. Вятскій губернскій комитетъ думаетъ, что, вслѣдствіе „отсутствія обще-земскаго органа и періодическихъ съѣздовъ, очень часто земствами повторяются однѣ и тѣ же ошибки въ областяхъ своей дѣятельности“, а малмыжскій комитетъ той же губерніи говоритъ опредѣленно о разрѣшеніи устройства періодическихъ и чрезвычайныхъ областныхъ съѣздовъ земскихъ дѣятелей“. Чебоксарско-козьмодемьянскій комитетъ считаетъ необходимымъ „установить самую тѣсную связь... между отдѣльными земствами“. Буйскій комитетъ рекомендуетъ

„объединеніе разрозненной работы отдѣльныхъ земствъ путемъ образованія порайонныхъ и всероссійскихъ земскихъ съѣздовъ и изданія общеземскихъ органовъ печати безъ предварительной цензуры“. О томъ же хлопочетъ и ветлужскій комитетъ. Ливенскій комитетъ требуетъ для земскихъ собраній и ихъ исполнительныхъ органовъ „свободы сношеній съ земствами другихъ уѣздовъ и губерній, помимо разрѣшенія административной власти, какъ то теперь требуется“. Полтавскій уѣздный комитетъ намѣчаетъ предоставленіе права земскимъ учрежденіямъ непосредственныхъ сношеній съ земствами сосѣднихъ губерній“, предоставленіе права для устройства съѣздовъ представителямъ земства смежныхъ губерній“ и „основаніе общеземскаго органа для обсужденія и выясненія вопросовъ, относящихся къ области дѣятельности земства“. Два уѣздныхъ комитета Самарской губерніи, ставропольскій и самарскій, говорятъ о „съѣздахъ земскихъ представителей“—вообще. О „безпрепятственномъ общеніи земствъ между собою въ сферѣ областныхъ земскихъ съѣздовъ“ говоритъ, наконецъ, и новомосковскій, Екатеринославской губ., комитетъ. Итого десять уѣздныхъ комитетовъ и одинъ губернскій безусловно высказались противъ установленной розни между отдѣльными земствами и требуютъ общенія между ними въ той или иной формѣ.

По другимъ кореннымъ вопросамъ земской компетенціи высказалось меньшее число комитетовъ, но ихъ постановленія также достаточно категоричны. 2 губернскихъ комитета и одиннадцать уѣздныхъ нашли необходимымъ, чтобы законопроекты, затрогивающіе интересы мѣстнаго населенія, предварительно передавались на обсужденіе земскихъ собраній. За предоставленіе земству права свободно доводить до свѣдѣнія правительства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ высказалось пять комитетовъ. Наконецъ, одинъ комитетъ нашелъ полезнымъ, чтобы земскія ходатайства принципіальнаго характера разсматривались въ Государственномъ совѣтѣ.

Послѣ вопроса о правахъ земства первое мѣсто по значенію должно быть отведено представительству въ земствѣ мѣстнаго населенія. Нѣкоторые комитеты ограничиваются тѣмъ, что рекомендуютъ частныя поправки

къ нынѣ дѣйствующей системѣ избранія земскихъ гласныхъ. Звенигородскій комитетъ хлопочетъ о „болѣе полномъ и равномѣрномъ представительствѣ сословій". О томъ же говоритъ и бѣлозерскій комитетъ, а зміевскій комитетъ желаетъ „приведенія въ соотвѣтствіе числа гласныхъ: отъ дворянъ, собственниковъ другихъ сословій и крестьянскихъ обществъ—съ размѣрами владѣемой ими собственности и числомъ сельскихъ обществъ".

Немногіе комитеты высказались за возвращеніе къ системѣ выборовъ гласныхъ по Положенію 1864 года. Лохвицкій комитетъ дѣлаетъ при этомъ оговорку, что возвращеніе къ порядку 1864 года должно сопровождаться „увеличеніемъ числа гласныхъ". Ту же оговорку дѣлаетъ дорогобужскій комитетъ, прибавляя новое требованіе о „пониженіи избирательнаго ценза". Бѣжецкій комитетъ требуетъ измѣненія порядка 1864 г. въ томъ лишь смыслѣ, чтобы „гласные отъ волостей были избираемы только изъ среды крестьянъ".

Сравнительно много комитетовъ интересовалось положеніемъ крестьянъ въ земствѣ. Два губернскихъ комитета и 18 уѣздныхъ требовали усиленія крестьянскаго представительства въ земскихъ собраніяхъ. Изъ этихъ комитетовъ одинъ губернскій и пять уѣздныхъ нашли необходимымъ предоставить крестьянамъ право свободнаго избранія гласныхъ, вмѣсто нынѣшняго порядка избранія кандидатовъ. Къ этому мнѣнію присоединилось еще четыре уѣздныхъ комитета.

Такую же частичную поправку къ существующему земскому представительству имѣли въ виду комитеты, остановившіеся на уменьшеніи земскаго имущественнаго ценза. Въ пользу этой поправки высказалось 22 уѣздныхъ комитета и 4 губернскихъ.

Во всѣхъ этихъ рѣшеніяхъ комитетовъ мы видимъ безусловное недовольство существующимъ положеніемъ земскаго представительства и не вполнѣ еще сформировавшееся сознаніе тѣхъ перемѣнъ, которыя необходимы. На послѣдній вопросъ дало опредѣленный отвѣтъ 18 уѣздныхъ комитетовъ и три губернскихъ, которые высказались за организацію земскаго представительства на началахъ безсословности.

По мнѣнію новомосковскаго комитета, нужно „ввести безсословное и правильно организованное представительство въ земскихъ учрежденіяхъ“. 19 членовъ московскаго губернскаго комитета думаютъ, что земское представительство должно быть организовано „не на основаніи сословныхъ соображеній, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время, а единственно въ зависимости отъ различія интересовъ, связанныхъ съ владѣніемъ тѣмъ или другимъ видомъ имущества“. Рузскій комитетъ говоритъ, вообще, о „возстановленіи въ земствѣ принципа безсословности“. Въ духѣ 19 членовъ московскаго губернскаго комитета высказался ветлужскій комитетъ. Орловскій губернскій комитетъ полагаетъ, что земское представительство должно быть столь же безсословно, какъ безсословна земская дѣятельность. Таково же мнѣніе елецкаго комитета и орловскаго уѣзднаго. Самарскій уѣздный комитетъ находитъ необходимымъ „въ основаніе земскаго представительства положить принципъ безсословности“. Новгородскій губернскій комитетъ высказался за „территоріальное представительство на началахъ всесословности“. О всесословности выборовъ говорили также комитеты боровичскій и тихвинскій, а устюженскій требовалъ „реорганизаціи земскихъ учрежденій на началахъ равнаго участія въ дѣятельности ихъ всего мѣстнаго населенія“. По мнѣнію полтавскаго уѣзднаго комитета, необходимо „примѣненіе принципа безсословности при комплектованіи состава земскихъ представителей“. Царицынскій комитетъ говоритъ, что „изъ земства совершенно долженъ быть устраненъ принципъ сословности, ничего не имѣющій общаго съ понятіемъ о земствѣ“. Стерлитамакскій комитетъ высказался за „созданіе такой земской организаціи, которая давала бы возможность всему населенію участвовать въ земскихъ дѣлахъ“. Кромѣ того, за всесословность избирательной системы высказались комитеты: городненскій, алексинскій, весьегонскій, моршанскій, ардатовскій и оханскій.

Чтобы исчерпать главныя постановленія комитетовъ, касающіяся земскаго представительства, прибавимъ, что комитеты интересовались не только характеромъ представительства, но и числомъ его, причемъ 24 уѣздныхъ

комитета и 4 губернскихъ нашли, что составъ земскихъ собраній долженъ быть увеличенъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, нѣкоторые комитеты указали также, изъ какихъ слоевъ населенія должно быть взято добавочное число гласныхъ: одни намѣчали для этого только крестьянъ, другіе крестьянъ и частныхъ землевладѣльцевъ, третьи указывали также города...

Таковы взгляды мѣстныхъ комитетовъ о сельскохозяйственной промышленности на земскую реформу. Не вдаваясь въ детали, комитеты установили главнѣйшія основанія, на которыхъ можетъ быть построено земское самоуправленіе, вполнѣ отвѣчающее интересамъ и нуждамъ населенія. Земство съ широкими правами и полномочіями, самостоятельное и независимое, опирающееся на выборное представительство всего мѣстнаго населенія,—вотъ идеалъ земства, почерпанный изъ непосредственнаго знанія мѣстныхъ пользъ и нуждъ и изъ личнаго знакомства съ земской дѣятельностью и съ отношеніемъ населенія къ земству. Это уже не теорія и не выдумка. Это голосъ самой жизни, къ которому мы должны прислушиваться, если не желаемъ создавать конфликтовъ, которые могутъ дорого стоить всѣмъ слоямъ населенія и государству въ цѣломъ.

Крестьянинъ и земство.

I.

Но, чтобы исчерпать вопросъ о „подготовленности" населенія къ широкой земской реформѣ, посмотримъ, что въ состояніи дать земству крестьянство, которое въ демократизованномъ земствѣ сдѣлается, конечно, главнѣйшимъ вершителемъ судебъ земскаго самоуправленія въ Россіи.

Какъ извѣстно, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., значительно сокративъ общій комплектъ земскихъ гласныхъ — въ губернскихъ собраніяхъ съ 2274 чел. до 1576 чел. и въ уѣздныхъ съ 13329 чел. до 10229 чел.,—установило, вмѣстѣ съ тѣмъ, представительство по сословіямъ, причемъ сельскіе избиратель-

ные съѣзды были упразднены вовсе, а вмѣсто нихъ волостнымъ сходамъ предоставлено избирать кандидатовъ въ гласные, изъ коихъ губернаторъ утверждаетъ необходимое число гласныхъ отъ крестьянъ. Какъ это повліяло на составъ земскихъ собраній, показываетъ слѣдующая таблица:

	Изъ числа уѣздныхъ гласныхъ было:	
	Въ 1883—1886 г.	По положенію 1890 г.
Дворянъ и чиновниковъ	5595 чел. или 42,4%	5433 чел. или 57,1
Разныхъ сословій.	2527 „ „ 19,2 „	1273 „ „ 13,3
Крестьянъ . . .	5073 „ „ 38,4 „	2817 „ „ 26,6
Всего. .	13196 „ „ 100,0	9523 „ „ 100,0

Въ число гласныхъ по положенію 1890 г. не вошли гласные 4-хъ губерній (Вятской, Олонецкой, Пермской и Вологодской), въ которыхъ нѣтъ двухъ избирательныхъ собраній, а потому избиратели изъ дворянъ сливаются тамъ съ избирателями отъ другихъ сословій, кромѣ крестьянъ. Въ этихъ четырехъ губерніяхъ назначено гласныхъ отъ избирательнаго собранія 350 и отъ сельскихъ обществъ 348. Слѣдовательно, общее число гласныхъ отъ крестьянъ можетъ теперь быть не болѣе 3165, т.-е. на 60 процентовъ менѣе, чѣмъ въ срединѣ 80-хъ годовъ, а ихъ численная роль въ земскихъ собраніяхъ сократилась съ 38,4 проц. до 31 процента. Такимъ образомъ, положеніе 1890 года не только измѣнило условія избранія гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, но, сокративъ сильно общее ихъ число, значительно ослабило ихъ относительную роль въ земскихъ собраніяхъ.

О роли, которую крестьянамъ приходится теперь играть въ земскихъ собраніяхъ, можно судить по сословному составу земскихъ управъ. Въ число предсѣ-

дателей и членовъ земскихъ управъ въ 1900 входило [1]):

	Губернскія зем. упр.	Уѣздныя зем. упр.
Дворянъ и чиновниковъ.	140	828
Крестьянъ, казаковъ и пр.	5	234
Купцовъ.	4	90
Мѣщанъ	1	35
Окончившихъ высшее учебн. завед. .	1	6
Народныхъ учителей.	—	1
Всего	151	1194

Въ предсѣдатели земскихъ управъ, согласно ст. 117 полож. о зем. учрежденіяхъ, могутъ быть назначены лица, имѣющія по закону право на поступленіе въ государственную службу. Такимъ образомъ, доступъ крестьянамъ къ занятію этой должности закрытъ закономъ. Но, исключивъ даже изъ общаго числа дворянъ и чиновниковъ, состоящихъ въ земскихъ управахъ, около 350 предсѣдателей уѣздныхъ управъ и 30 предсѣдателей губернскихъ управъ,— остальныя должности были вакантны въ 1900 г.,—мы все-таки получимъ, что и въ сферѣ совершенной свободы избранія дворянство беретъ верхъ надъ крестьянами. Такъ, изъ законнаго комплекта гласныхъ выдѣляютъ служащихъ по выборамъ, кромѣ предсѣдателей управъ:

Дворяне. . . . . 8,5 проц.
Разныя сословія . . . . . 9,0 „
Крестьяне. . . . . 7,4 „

Разныя сословія, особенно главный ихъ контингентъ—купцы, несмотря на свою малочисленность, умѣ-

[1]) *Сводъ свѣдѣній о земскихъ доходахъ и расходахъ* и т. д., изд. хозяйствен. департ. Спб. 1900 г.

ютъ все-таки высоко держать свое значеніе въ земскихъ собраніяхъ, а потому и на должности по выборамъ они попадаютъ относительно чаще даже дворянъ. Но крестьянамъ выборныя должности малодоступны и относительно, и абсолютно. Вообще же, если въ земскихъ собраніяхъ крестьяне не располагаютъ даже одной третью всѣхъ голосовъ, то въ исполнительныхъ земскихъ органахъ они участвуютъ почти въ четыре раза слабѣе дворянъ, а въ общемъ составѣ служащихъ по выборамъ на ихъ долю приходится едва пятая часть Нужно думать, что на малое значеніе крестьянъ въ современномъ земствѣ вліяютъ два фактора—относительно численная слабость крестьянскаго представительства въ земствѣ и интеллектуальный уровень земскихъ гласныхъ отъ крестьянъ, являющихся излюбленными людьми не столько представляемыхъ ими группъ населенія, сколько мѣстной администраціи, утверждающей гласныхъ-крестьянъ въ должности.

Такова, если можно такъ выразиться, внѣшняя сторона крестьянскаго вопроса въ русскомъ земствѣ. Внутренней же своей стороной вопросъ этотъ связанъ съ судьбами земства, вообще—съ характеромъ его дѣятельности и серьезностью его попечительства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

Мы выше видѣли, что во всей земской Россіи на долю крестьянскаго представительства приходится всего 31 процентъ всѣхъ земскихъ гласныхъ. Нѣкоторые уѣзды и цѣлыя губерніи находятся въ иныхъ условіяхъ. Два уѣзда Вологодской гоберніи — Вельскій и Яранскій—имѣютъ исключительно крестьянскія уѣздныя земскія собранія. Въ двухъ другихъ уѣздахъ той же губерніи—Сольвычегодскомъ и Устьсысольскомъ, а также въ трехъ уѣздахъ Вятской губ. (Котельническомъ, Нолинскомъ и Орловскомъ), въ трехъ уѣздахъ Казанской губерніи (Козьмодемьянскомъ, Царевококшайскомъ и Ядринскомъ), въ пяти уѣздахъ Олонецкой губерніи (Петрозаводскомъ, Каргопольскомъ, Олонецкомъ, Повѣнецкомъ и Пудожскомъ) и въ двухъ уѣздахъ Пермской губ. (Камышловскомъ и Чердынскомъ) — въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ крестьяне составляютъ болѣе двухъ третей всѣхъ гласныхъ. Наконецъ, слѣдующіе уѣзды

имѣютъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ крестьянское большинство, хотя и не доходящее до $^2/_3$ всѣхъ гласныхъ: Никольскій уѣздъ—Вологодской губерніи, Малмыжскій, Сарапульскій, Слободскій, Уржумскій и Яранскій уѣзды—Вятской губ., Цивильскій, Мамадышскій и Чебоксарскій уѣзды—Казанской губ., Бердянскій уѣздъ—Таврической губ. и Камышинскій уѣздъ—Саратовской губ.

Если выдѣлить эти три группы земствъ, то окажется, что ихъ расходы въ 1895 г. распредѣлялись слѣдующимъ образомъ [1]):

	Крестьян. уѣзды.		Уѣзд. съ гласн. отъ крестьянъ болѣе $^2/_3$.		Уѣзд. съ гласн. отъ крестьянъ болѣе $^1/_2$.		Всѣ уѣздн. расходы.	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тысячи руб.	%
Земское управленіе . . .	12,6	14,9	169,9	13,6	190,9	12,5	4.581,0	16,8
Дорожная повинность . .	6,7	7,9	80,1	6,4	63,3	4,1	1.687,4	6,2
Медицина . .	30,7	36,3	503,2	40,4	638,5	41,6	12.223,9	44,7
Ветеринарія. .	0,3	0,4	19,6	1,6	14,1	1,0	230,4	0,9
Общ. призрѣн.	1,5	2,0	15,5	1,2	11,0	0,7	215,5	0,8
Народное образованіе. .	31,6	37,3	432,3	34,7	575,5	37,6	7.868,4	28,7
Экономич. мѣропріятія. .	0,2	0,2	11,8	1,0	26,3	1,7	265,1	1,0
Всѣ расходы.	155,9	—	1.499,1	—	2.332,4	—	48.225,4	—

Изъ этой таблицы мы видимъ, что особенностью крестьянскихъ уѣздовъ является, прежде всего, высокій процентъ расходовъ на народное образованіе: въ то время, какъ всѣ уѣздныя земства удѣляютъ народному образованію 28,7 проц. своего бюджета, крестьянскіе

[1]) *Доходы и расходы земствъ 24 губ. по смѣтамъ на 1895 г.* Изд. стат. отд. департ. окладныхъ сборовъ.

уѣзды отдаютъ народному образованію болѣе трети своихъ расходовъ. Таково же отношеніе крестьянскихъ уѣздовъ къ общественному призрѣнію. Наоборотъ, на земское управленіе крестьянскіе уѣзды расходуютъ меньше всѣхъ уѣздныхъ земствъ. Если же взять всѣ расходы—уѣздные и губернскіе — въ пяти губерніяхъ съ высокой ролью крестьянскаго элемента въ земствѣ (Вятской, Вологодской, Казанской, Олонецкой и Пермской), то картина получится еще болѣе рельефная.

	5 крестьянск. губерній.	Всѣ земскія губерніи	5 крест. губерн.	Всѣ зем. губерн.
	Тысячъ рублей.		Въ процентахъ.	
Земское управленіе . .	869,7	6247,6	8,4	9,5
Дорож. повинность. . .	507,8	3863,5	4,9	5,9
Ветеринарія.	151,1	1090,9	1,4	1,7
Медицина.	2828,7	17767,3	27,3	27,0
Призрѣніе.	88,1	1001,1	0,9	1,5
Народн. образованіе. . .	1953,6	9326,7	19,0	14,5
Эконом. мѣропріятія. .	176,1	670,8	1,7	1,0
Всѣ расходы .	10364,6	65880,7		

По сравненію съ предыдущей табличкой, потерялась особенность крестьянскихъ земствъ, выраженная въ повышеніи расходовъ на призрѣніе. Зато сильнѣе выступаетъ усиленное вниманіе крестьянскихъ губерній къ народному образованію: онѣ отдаютъ на это дѣло почти пятую часть всѣхъ своихъ расходовъ, когда всѣ земства отдаютъ лишь седьмую часть. Кромѣ того, расходы на экономическія мѣропріятія оказываются въ крестьянскихъ губерніяхъ замѣтно повышенными; расходы же на земское управленіе остаются относительно низкими. Если принять во вниманіе, что заботы о народномъ образованіи и экономическихъ мѣропріятіяхъ

стали приковывать къ себѣ вниманіе земства лишь сравнительно недавно и что, по всеобщему признанію, послѣ медицины эти двѣ отрасли затрагиваютъ наиболѣе важныя нужды населенія, то станетъ ясно, что̀ крестьянство даетъ земству: оно сближаетъ его съ потребностями населенія, заставляя обращать главное вниманіе на важнѣйшія нужды деревни.

За истекшее послѣ 1895 г. пятилѣтіе отношеніе земства къ главнымъ отраслямъ своего хозяйства измѣнилось въ слѣдующемъ порядкѣ [1]):

	Всѣ земств. въ 1900 г.		Крестьянск. губерніи въ 1900 г.		Увеличеніе сравнительно съ 1895 г. въ процентахъ.	
	Тыс. руб.	%	Тысяч. руб.	%	Всѣ земства.	Крест. губерн.
Земское управленіе.	8677	9,8	1160,0	7,8	44,4	33,3
Дорожн. повинность	9813	11,2	1507,1	10,1	152,2	199,8
Ветеринарія . . .	1734	2,9	210,5	1,4	58,6	39,3 7,8
Медицина	24322	27,6	3856,4	25,8	37,6 7,5	36,3 7,3
Призрѣніе	1524	1,7	225,6	1,5	51,7	156,2
Народн. образованіе.	15358	17,4	3487,1	23,3	64,7 13,0	78,5 15,7
Экономич. мѣропр.	2301	2,6	641,1	4,3	243,1 48,6	265,0 53,0
Всѣ расходы .	88095	—	14953,9	—	33,9	44,3

Въ промежутокъ отъ 1895 по 1900 г. общеземскій бюджетъ сдѣлалъ ту уступку требованіямъ времени, что замѣтно увеличилъ долю, приходящуюся на народное образованіе и экономическія мѣропріятія. Но и въ 1900 году участіе расходовъ на народное образованіе въ общеземскомъ бюджетѣ не достигло уровня кресть-

[1]) *Доходы и расходы земствъ 34 губ. по смѣтамъ на 1900 г.* Изд. стат. отд. депар. оклад. сборовъ.

янскихъ губерній въ 1895 г. Между тѣмъ, за истекшее время крестьянскія губерніи не стояли на одномъ мѣстѣ, и если въ 1895 г. онѣ на народное образованіе отдавали 19 процентовъ своихъ расходовъ, то въ 1900 г. онѣ эту статью своего бюджета довели уже до 23,3 процента, т.-е. разстояніе между крестьянскими и остальными губерніями еще увеличилось въ этомъ отношеніи за пять лѣтъ. Въ общемъ, расходы всей земской Россіи на народное образованіе увеличились за пять лѣтъ на 64,7 проц., а въ крестьянскихъ губерніяхъ увеличеніе достигло 78,5 проц. Еще быстрѣе пошли впередъ расходы на экономическія мѣропріятія. Во всей земской Россіи они поднялись съ 1-го до 2,6 проц., а въ крестьянскихъ губерніяхъ—съ 1,7 проц. до 4,3 процента; абсолютный же ростъ опредѣлился въ 243 проц. для всей земской Россіи и въ 265 процентовъ для крестьянскихъ губерній. А такъ какъ одновременно увеличились и другіе расходы крестьянскихъ губерній, хотя въ разныхъ степеняхъ, то и всѣ ихъ расходы, въ общей сложности, дали приростъ значительно болѣе сильный, чѣмъ во всей земской Россіи: 44,3 процента, при увеличеніи расходовъ всѣхъ земствъ на 33,9 процента.

Чтобы покончить съ характеристикой земскихъ расходовъ въ крестьянскихъ губерніяхъ сравнительно съ расходами всѣхъ 34 губерній земской Россіи, посмотримъ теперь, сколько расходуютъ тѣ и другія на одного человѣка, въ среднемъ, по даннымъ 1900 года.

	Всѣ земства.	Крестьян. губерніи.
	Копеекъ.	
Земское управленіе	13,5	11,6
Дорожная повинность	15,3	15,1
Ветеринарія	2,8	2,1
Медицина	37,9	38,6
Призрѣніе	2,4	2,3
Народное образованіе	24,0	34,9
Экономическія мѣропріятія	3,6	6,4
Всѣ расходы	137,4	149,5

Эта табличка, такъ сказать, резюмируетъ все, что можно сказать о вліяніи крестьянъ на характеръ земской работы. Въ одномъ отношеніи крестьянскія губерніи серьезно отстаютъ отъ всей земской Россіи: въ расходахъ на земское управленіе. Но это скорѣе плюсъ, чѣмъ минусъ для крестьянскаго земства. Никакой опасности нельзя видѣть также въ томъ, что ничѣмъ крестьянскія губерніи не выдѣляются по расходамъ на дорожную повинность, ветеринарію и призрѣніе. Но, экономизируя на перечисленныхъ статьяхъ, крестьянскія земства широко раскрываютъ свои карманы для медицины, народнаго образованія и экономическихъ мѣропріятій,—особенно для послѣднихъ двухъ потребностей, относительно которыхъ они достигли поразительныхъ успѣховъ. Если бы вся земская Россія расходовала по 35 коп. на человѣка для нуждъ образованія и по $6,_4$ коп. на экономическія мѣропріятія, то эти двѣ статьи земскаго бюджета выросли бы—первая до 23 мил. руб. и вторая до $4,_3$ мил. руб. Это было бы такимъ шагомъ впередъ, который лишь при особо счастливыхъ условіяхъ земству удастся сдѣлать развѣ къ концу текущаго десятилѣтія. Но до чего къ тому времени дойдутъ крестьянскія губерніи, если не вмѣшаются внѣшніе факторы, и имъ удастся обойти тормозы, созданные закономъ 1900 г. о фиксаціи земскаго обложенія недвижимыхъ имуществъ?

До сихъ поръ мы говорили о томъ, что̀, подъ вліяніемъ сильнаго крестьянскаго воздѣйствія, земство дѣлаетъ для мѣстнаго населенія; теперь посмотримъ, къ какимъ жертвамъ въ пользу земства побуждается сельское населеніе, сродненное съ земствомъ при посредствѣ большаго крестьянскаго представительства въ земскихъ собраніяхъ. Для своихъ заботъ о населеніи земство никакихъ иныхъ источниковъ средствъ не имѣетъ, кромѣ сборовъ, взимаемыхъ съ того же населенія. Въ этомъ отношеніи крестьянскія губерніи находятся въ самыхъ невыгодныхъ условіяхъ. Сельское хозяйство, вообще, далеко не обильный объектъ фиска. Въ Россіи же особенно трудно поддается земскому обложенію крестьянское хозяйство съ его низкой доходностью и высокими платежами въ пользу государства. Между тѣмъ, въ

крестьянскихъ губерніяхъ внѣ-сельско-хозяйственные промыслы развиты слабо, а земледѣліе находится, главнымъ образомъ, въ рукахъ крестьянъ. Такимъ образомъ, слѣдовало бы ожидать, что въ крестьянскихъ губерніяхъ населеніе исчерпаетъ всѣ преимущества своей близости къ земству въ смыслѣ облегченія тяготъ земскаго обложенія. Въ самомъ дѣлѣ мы видимъ какъ разъ обратное. Въ слѣдующей табличкѣ дается ростъ земскихъ доходовъ налогового характера для всей земской Россіи и крестьянскихъ губерній (въ тыс. руб.):

ГОДЫ.	Всѣ земства.	Крестьян. губ.	Всѣ земства.	Крестьян. губ.
	Доходы на среднюю губернію.		Сред. ежегод. приростъ въ %%	
1875	802,7	1065,4	—	—
1885	1190,4	1416,6	4,9	3,3
1890	1269,9	1483,4	1,5	0,8
1895	1505,0	1839,4	3,7	4,8
1900	1955,3	2432,8	6,0	6,5

До земской реформы 1890 г. земскіе доходы въ крестьянскихъ губерніяхъ возрастали даже медленнѣе, чѣмъ во всей земской Россіи. Наоборотъ, послѣ 1890 г. роли перемѣнились, и въ крестьянскихъ губерніяхъ доходы начинаютъ возрастать быстрѣе, нежели во всей земской Россіи. Что 90-ые годы для роста земскихъ доходовъ были благопріятны—вслѣдствіе ли реформы или вопреки ей—уже отмѣчалось въ земской литературѣ. Но общее оживленіе земской дѣятельности встрѣтило наиболѣе благопріятную почву въ крестьянскихъ губерніяхъ, хотя для нихъ это было всего труднѣе. Дѣло въ томъ, что если земское обложеніе своими размѣрами вызывало одно время нареканія,—справедливыя или несправедливыя, это безразлично,—то главной причиной было обложеніе земель. Но въ доходахъ кресть-

янскихъ губерній обложеніе земель играетъ особенно замѣтную роль. Такъ, въ общей массѣ земскихъ доходовъ налогового характера сборы съ земель участвовали процентами:

	Во всей земской России.	Въ крестьянскихъ губерніяхъ.
1895	74,1	78,0
1900	71,3	76,0

Слѣдовательно, и въ 1895, и въ 1900 году земли выносили въ крестьянскихъ губерніяхъ бо̀льшую долю земскихъ налоговъ, нежели во всей земской Россіи, и это тѣмъ болѣе характерно для нихъ, что абсолютные платежи земель также были довольно высоки въ крестьянскихъ губерніяхъ. На одну десятину земли приходилось земскихъ сборовъ въ копейкахъ:

	Во всей земской России.	Въ крестьянскихъ губерніяхъ.
1895	16,7	9,0
1900	20,9	10,7

На первый взглядъ можетъ показаться, что именно въ крестьянскихъ губерніяхъ обложеніе слабѣе, чѣмъ въ земской Россіи—вообще. Но если земельные въ пользу земства платежи распредѣлить на число душъ населенія, то картина получится иная. Земельныхъ сборовъ на одного человѣка приходилось:

	Во всей земской Россіи.	Въ крестьянскихъ губерніяхъ.
1895	57	76
1900	64	92

Высокая норма обложенія въ крестьянскихъ губерніяхъ при расчетѣ на число жителей и низкая — при распредѣленіи сборовъ на число десятинъ заставляютъ думать, что въ крестьянскихъ губерніяхъ обложенію подвергается относительно много негодной для обработки земли. И дѣйствительно, если принять средній урожай шести главныхъ хлѣбовъ и картофеля въ срединѣ

90-хъ годовъ по среднимъ мѣстнымъ цѣнамъ, то окажется, что въ пользу земства отдается въ видѣ земскаго сбора [1]):

Въ средн. для всей земск. Россіи	1,7	%	стоим.	урожая
„ Вятской губерніи	1,7	„	„	„
„ Пермской „	2,4	„	„	„
„ Казанской „	2,7	„	„	„
„ Вологодской „	2,8	„	„	„
„ Олонецкой „	5,1	„	„	„

т.-е. одна Вятская губернія не поднимаетъ своихъ платежей выше средней для всѣхъ земскихъ губерній нормы; остальныя же губерніи держатъ норму своихъ земельныхъ платежей такъ высоко, что съ ними конкурируютъ лишь богатѣйшія изъ промышленныхъ губерній, отличающихся, сравнительно, высокой валовой доходностью своихъ земель.

Итакъ, близость крестьянъ къ земству, устанавливаемая широкимъ вліяніемъ крестьянъ-гласныхъ на земскую дѣятельность, усиливала готовность деревни приходить земству на помощь изъ своихъ скудныхъ достатковъ. Въ общемъ, слѣдовательно, и въ старомъ земствѣ, тамъ, гдѣ у крестьянъ была сила, они вдвойнѣ благотворно вліяли на земское хозяйство. Съ одной стороны, они увеличивали способность земства чутко прислушиваться къ потребностямъ мѣстнаго населенія и для удовлетворенія важнѣйшихъ изъ нихъ не жалѣть средствъ. Съ другой стороны, тѣсная и непосредственная связь съ земствомъ поднимала къ нему довѣріе населенія и заставляла послѣднее охотно уплачивать и повышенные въ пользу земства сборы. Тѣмъ не менѣе, необходимо согласиться, что твердый и прочный базисъ земское самоуправленіе получитъ въ Россіи лишь тогда, когда будетъ разрѣшенъ старый вопросъ о мелкомъ земствѣ или, какъ его обычно называютъ, о „мелкой земской единицѣ“.

Не случайность, что идея мелкой земской единицы особенно окрѣпла въ первые годы текущаго десятилѣтія.

---

[1]) Расчитано по даннымъ *Ежегодника министерства финансовъ за 1899 г.*

Тяжелая атмосфера, сковывавшая всякое проявленіе общественной самодѣятельности въ 90-хъ годахъ и сгустившаяся съ наступленіемъ XX столѣтія до того, что земское самоуправленіе стало терять всякую возможность выполнять и тѣ свои ограниченныя функціи, которыя сохранила ему реформа 1890 года,—заставила искать исхода, и этотъ исходъ, котораго раньше напрасно искали „наверху", былъ найденъ въ народныхъ массахъ, сближенныхъ и сродненныхъ съ земской идеей. Вся исторія земства показала, что безъ корней, глубоко пущенныхъ въ народныя массы, оно лишено всякой опоры; что безъ такихъ корней не только не завершится дѣло устроенія Россіи по принципу широкаго, захватывающаго всѣ ступени государственной лѣстницы народовластія, но и существованіе даже стараго земства не имѣетъ никакихъ гарантій. Вопросъ о мелкой земской единицѣ являлся, такимъ образомъ, прежде всего вопросомъ земскаго самосохраненія. Слишкомъ тяжелую исторію прошло земство, чтобы продолжать надѣяться на бюрократію, и естественный ходъ вещей привелъ его къ убѣжденію, что у него можетъ быть лишь одинъ фундаментъ—самосознаніе народа, сродненнаго и сближеннаго съ идеей народовластія какъ государственнаго, такъ и земскаго.

Но, помимо этой стороны, вопросъ о мелкой земской единицѣ выдвигался и рядомъ другихъ соображеній—частью общаго значенія, частью значенія практическаго. Первые земскіе дѣятели видѣли въ земствѣ школу гражданскаго воспитанія народа, которое должно привести его къ общегосударственному народному представительству. Но дѣйствительность показала, что земство стоитъ слишкомъ далеко отъ народныхъ массъ, чтобы служить для него школой гражданскаго воспитанія, и что такая задача можетъ быть разрѣшена только мелкимъ земствомъ, входящимъ въ непосредственную связь съ населеніемъ. „Съ введеніемъ мелкой земской единицы,—говоритъ г. Шрейдеръ,—привлеченный къ тѣсному общенію съ другими классами населенія, получивъ возможность самодѣятельности въ сферѣ заботъ о мѣстныхъ общественныхъ нуждахъ и интересахъ, поставленный неизбѣжнымъ ходомъ вещей въ необходимость

вести борьбу за эти интересы, которая по самому существу можетъ облекаться только въ форму спора или борьбы за право, вынужденный, благодаря этому, задумываться о тѣхъ болѣе широкихъ и общихъ условіяхъ, которыя гарантировали бы ему побѣду права,—слѣдовательно, смотрѣть гораздо дальше непосредственныхъ интересовъ своей колокольни,—нашъ сельскій обыватель быстро вырастетъ въ гражданина" [1]).

Весьма также существенны практическія соображенія, приводящія къ необходимости безотлагательнаго разрѣшенія вопроса о мелкой земской единицѣ. Уже въ 1882 году А. Градовскій указывалъ на затруднительное положеніе земства отъ отсутствія мелкихъ самоуправляющихся органовъ, какъ помощниковъ и сотрудниковъ его на мѣстахъ. „Въ случаѣ голода,—писалъ А. Градовскій,—при распредѣленіи пособія страждущимъ земство находится въ такомъ же безпомощномъ положеніи, какъ и губернская администрація. Она обыкновенно не знаетъ, кому и какъ должно быть оказано это пособіе. Чрезъ своихъ „посыльныхъ" и случайно „командированныхъ" членовъ оно помогаетъ на-удачу, а потому его помощь не достигаетъ цѣли. Въ случаѣ эпидемій оно также „командируетъ", „посылаетъ", „поручаетъ"; но „командированные", являясь безъ знанія мѣстности, ея условій и обычаевъ, незнакомые мѣстнымъ жителямъ, часто встрѣчаются жителями весьма враждебно, какъ это показалъ примѣръ борьбы съ дифтеритомъ въ разныхъ губерніяхъ и уѣздахъ. Ни дорожная, ни училищная, ни продовольственная, ни медицинская, ни всякія другія части, являющіяся предметомъ „завѣдыванія" или „попеченія" земскихъ учрежденій, не имѣютъ своихъ представителей на мѣстахъ, должностныхъ лицъ, органически связанныхъ съ данной общественной единицей. Поэтому земскіе дѣятели играютъ по отношенію къ мѣстному населенію роль „наѣзжающаго начальства". Они „надзираютъ" точно такъ же, какъ надзираетъ слѣдователь, землемѣръ, исправникъ, становой, инспекторъ училищъ и т. д. Здѣсь не можетъ быть рѣчи о живой связи населенія съ его представителями

---

[1]) *Мелкая земская единица.* Вып. II, стр. 67.

и выборными и объ истинномъ довѣріи, обусловливаемомъ такою связью“ [1]).

Но если мелкое земство необходимо для продуктивности дѣятельности земскихъ учрежденій, то, съ другой стороны, оно вызывается потребностями самой деревни, которая теперь бьется въ сѣтяхъ сословныхъ интересовъ и административной опеки. Крестьянское „самоуправленіе“ давно уже выродилось въ пустую фикцію, а его мѣсто заняло административное управленіе, вѣдующее всѣ дѣла деревни. Къ какимъ послѣдствіямъ это привело, показываетъ распредѣленіе мірскихъ расходовъ по различнымъ статьямъ деревенскаго бюджета. Во всѣхъ 50 губерніяхъ Европейской Россіи бюджетъ сельскихъ обществъ опредѣлился для 1894 года въ 60,2 мил. руб. (за исключеніемъ платежей по долгамъ) и изъ этой суммы поглощалось расходами [2]):

На содержаніе администраціи	27,8	мил. р.
На мѣстное благоустройство, включая народное здравіе, образованіе, религіозныя потребности и благотворительность	16,5	„ „
На нужды сельскаго хозяйства	13,1	„ „
На прочія нужды	2,8	„ „

Слѣдовательно, почти половина всѣхъ мірскихъ расходовъ идетъ на нужды администраціи, между тѣмъ какъ заботы о мѣстномъ благоустройствѣ находятся въ примитивномъ состояніи. Съ другой стороны, какъ содержаніе администраціи, такъ и заботы о мѣстномъ благоустройствѣ носятъ, въ громадной своей части, внѣсословный характеръ и, несмотря на это, мірскіе расходы цѣликомъ производятся за счетъ одного сословія—крестьянъ. Результатомъ всего этого является полное неудовлетвореніе необходимѣйшихъ нуждъ деревни. Насколько мелкой земской единицѣ удастся освободить деревню отъ бремени административныхъ расходовъ, трудно сказать теперь что-либо опредѣленное, такъ какъ все зависитъ отъ роли, которая будетъ отведена по-

---

[1]) *Тоже*, Вып. I, стр. 467.
[2]) *Мірскіе доходы и расходы за 1894 г.*, стр. XV.

лицейской власти въ обновленномъ строѣ государстенной жизни Россіи. Но если все ея значеніе сводится только къ тому, что бремя мірскихъ расходовъ распредѣлится равномѣрно между всѣми сословіями, и они перестанутъ быть повинностью однихъ крестьянъ, то и тогда значеніе мелкой земской единицы будетъ велико, ибо у деревни для своего благоустройства откроются новые рессуры какъ матеріальные, такъ и моральные—во-первыхъ, въ видѣ новыхъ плательщиковъ и, во-вторыхъ, въ видѣ интеллигентныхъ работниковъ, вовлеченныхъ мелкой земской единицей въ кругъ интересовъ деревни.

Итакъ, необходимость мелкой земской единицы вытекаетъ, во-первыхъ, изъ потребности создать для деревни школу гражданскаго воспитанія; во-вторыхъ, изъ потребности для земства пустить корни въ народныя массы; въ-третьихъ, изъ невозможности для земства быть истиннымъ попечителемъ мѣстныхъ пользъ и нуждъ безъ самоуправляющихся органовъ на мѣстахъ, и, въ-четвертыхъ, изъ ненормальности настоящаго состоянія деревенскаго управленія, лишеннаго всякой возможности заботиться о благосостояніи деревни. Въ виду столь широкаго значенія мелкой земской единицы, нечего удивляться, что впервые широко поставленный съѣздомъ дѣятелей агрономической помощи сельскому хозяйству вопросъ этотъ скоро пріобрѣлъ у насъ большую популярность. Достаточно сказать, что за необходимость безотлагательнаго его разрѣшенія въ положительномъ смыслѣ высказалось 114 уѣздныхъ и 9 губернскихъ комитетовъ о сельско-хозяйственной промышленности [1]).

Съѣздъ дѣятелей агрономической помощи сельскому хозяйству, поставивъ вопросъ о мелкой земской единицѣ, опредѣлилъ также принципіальныя основанія, на которыхъ она должна быть построена. По мнѣнію съѣзда, мелкая земская единица „должна обладать слѣдующими основными чертами дѣйствующихъ земскихъ учрежденій: 1) она должна носить характеръ обязательности, а не

---

[1]) *С. Прокоповичъ.* Мѣстные люди о нуждахъ Россіи. Стр. 134—135.

быть добровольнымъ союзомъ; 2) у нея должна быть точно опредѣленная территорія, на которую распространялось бы ея дѣйствіе; 3) она должна имѣть характеръ всесословный; 4) она должна пользоваться правомъ самообложенія; 5) подобно тому, какъ между нынѣ существующими земскими учрежденіями,—губернскими, съ одной стороны, и уѣздными, съ другой,—существуетъ нѣкоторая опредѣленная закономъ связь, такъ должна быть установлена связь новой земской единицы съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями даннаго уѣзда и губерніи...; 6) мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы; 7) она не должна обладать функціями полицейскими и судебными" [1]). Къ этимъ основаніямъ, кромѣ того, сдѣланы были два добавленія: о гласности занятій мелкой земской единицы и объ исключеніи изъ состава ея исполнительнаго органа лицъ, исправляющихъ административныя и судебныя должности въ данномъ раіонѣ [2]).

Итакъ, всесословность, самоуправленіе и самообложеніе—таковы черты, которыя, по мнѣнію съѣзда, должны лечь въ основаніе мелкой земской единицы. Этотъ характеръ мелкаго земства логически вытекаетъ изъ тѣхъ функцій, которыя ему предстоитъ выполнять. Всесословность—это основной принципъ мѣстнаго самоуправленія, вообще. Такъ какъ интересы мѣстнаго самоуправленія замыкаются въ границахъ территоріи, а не отдѣльныхъ сословныхъ или профессіональныхъ группъ, то и задачи мѣстнаго самоуправленія должны носить общенародный характеръ. Но внѣсословное по задачамъ, мѣстное самоуправленіе должно быть внѣсословнымъ и по своему составу, потому что сила мѣстнаго самоуправленія въ томъ и заключается, что все мѣстное населеніе заботится о собственныхъ своихъ нуждахъ, а не нуждается въ помощи и содѣйствіи чуждыхъ ему общественныхъ силъ. Между тѣмъ, мелкая земская единица не можетъ не быть самоуправляющейся, ибо, въ противномъ случаѣ, у нея отнимаются основные мотивы

---

[1]) *Труды съѣзда дѣятелелей агрономической помощи сельскому хозяйству.* Журналъ засѣданій комиссіи о мелкой земской единицѣ. Стр. 12.

[2]) *Тамъ же,* стр. 13.

ея существованія. Если мелкое земство должно быть школой гражданскаго воспитанія, то необходимо, чтобы сельскій житель находился въ непосредственной связи не только съ дѣйствіями самоуправленія, но и съ источникомъ этихъ дѣйствій—органомъ самоуправленія. Поэтому ни въ коемъ случаѣ мелкое земство не должно быть простымъ исполнительнымъ органомъ уѣзднаго или губернскаго земства, не говоря уже о бюрократическихъ учрежденіяхъ, потому что только какъ самостоятельная, самоуправляющаяся единица мелкое земство отучаетъ человѣка отъ мысли, что онъ простой объектъ для разныхъ административныхъ манипуляцій, и научаетъ его считать себя гражданиномъ, т.-е. человѣкомъ, которымъ не только управляютъ, но который и самъ управляетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, неудобство современнаго земства только отчасти заключается въ томъ, что оно лишено исполнительныхъ органовъ на мѣстахъ; главнымъ же образомъ оно страдаетъ, вслѣдствіе удаленности его отъ населенія, почему ни оно не знаетъ населенія, ни населеніе его не знаетъ. На агрономическомъ съѣздѣ Н. Н. Львовъ высказалъ такое мнѣніе, съ которымъ нельзя не согласиться. „Мѣстное самоуправленіе,—сказалъ онъ,—держится, прежде всего, на чувствѣ любви и привязанности мѣстныхъ людей къ своему родному гнѣзду и, во-вторыхъ, на близкомъ знакомствѣ со всѣми особенностями хозяйства данной мѣстности. Отсюда вытекаетъ готовность жертвовать свои средства для успѣха родного дѣла и, вмѣстѣ съ тѣмъ, вполнѣ ясное представленіе о разрѣшаемомъ вопросѣ. Нынѣшняя организація земскихъ учрежденій страдаетъ въ значительной степени недостатками. Уѣздъ слишкомъ крупная единица, у уѣздныхъ гласныхъ естественное чувство привязанности къ своему родному гнѣзду не можетъ распространяться на всѣ мѣстности уѣзда; чувства взаимной связи, вытекающія изъ близкихъ сосѣдскихъ отношеній, ослаблены, а приходится разрѣшать вопросы о постройкѣ лечебницы, школы, о проведеніи дороги въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ многіе изъ гласныхъ никогда не бывали. Отсюда логически вытекаетъ отвлеченность рѣшеній, земское дѣло становится дѣломъ узкаго кружка лицъ, исключительно посвятившихъ себя разработкѣ земскихъ вопро-

совъ". Мелкая земская единица должна поставить населеніе „близко къ веденію своего хозяйства и земское дѣло станетъ роднымъ дѣломъ для народа" [1]).

То обстоятельство, что мелкое земство должно сдѣлать земское дѣло „роднымъ дѣломъ для народа", объясняетъ также, почему оно должно обладать и правомъ самообложенія. Платежеспособность населенія — вещь весьма растяжимая. Все зависитъ отъ органовъ, налагающихъ на населеніе платежи, и отъ цѣлей, ради которыхъ платежи взимаются. Чѣмъ органы обложенія ближе стоятъ къ населенію—не территоріально, конечно, а по своему характеру и составу, и чѣмъ задачи обложенія болѣе понятны плательщикамъ, тѣмъ крупнѣе жертвы, на которыя населеніе можетъ итти и идетъ въ самомъ дѣлѣ. Отсюда финансовая практика сдѣлала тотъ выводъ, что наиболѣе тяжелые налоги,—поземельный, промысловый и т. д.,—должны взиматься мѣстнымъ самоуправленіемъ, къ которому населеніе относится съ наибольшимъ довѣріемъ. Но особенно готовность населенія уплачивать налоги возрастаетъ, когда мѣстное самоуправленіе не только налагаетъ налоги, но и расходуетъ ихъ для собственныхъ нуждъ. Въ этомъ отношеніи можно сказать, что платежеспособность населенія обратно пропорціональна разстоянію, которое отдѣляетъ населеніе отъ мѣстнаго самоуправленія, т.-е. населеніе въ состояніи платить тѣмъ больше, чѣмъ ближе къ нему стоитъ органъ самоуправленія. Въ пользу земства прямыхъ налоговъ населеніе у насъ платитъ больше, нежели въ пользу государства, и, тѣмъ не менѣе, бремя земскихъ сборовъ населеніемъ не ощущается съ такой силой, какъ бремя налоговъ, взимаемыхъ съ него государствомъ. Между тѣмъ, весь вопросъ о мелкой земской единицѣ основанъ на томъ соображеніи, что настоящее земство стоитъ слишкомъ далеко отъ населенія. Понятно поэтому, какой ущербъ былъ бы нанесенъ мѣстному хозяйству, если бы мелкой земской единицѣ не было дано право самообложенія. При томъ безъ права самообложенія мелкое земство, съ одной стороны, должно будетъ распоряжаться чужими средствами, что неизбѣжно отра-

---

1) *Тамъ же*, стр. 7.

зится на способѣ ихъ расходованія, а съ другой стороны, оно неизбѣжно будетъ лишено необходимой самостоятельности въ завѣдываніи мѣстнымъ хозяйствомъ.

Но, набросавъ общіе контуры мелкаго земства, агрономическій съѣздъ этимъ ограничился, „не найдя возможнымъ высказать опредѣленное заключеніе по слѣдующимъ существеннымъ вопросамъ: а) какимъ измѣненіямъ подлежатъ для права участія въ выборахъ по мелкой земской единицѣ нынѣ дѣйствующія правила имущественнаго ценза и какой долженъ быть установленъ порядокъ выборовъ...; в) должно ли ей (мелкой земской единицѣ) принадлежать право самообложенія ограниченное или неограниченное...; д) долженъ ли быть и въ чемъ именно ограниченъ кругъ предметовъ ея вѣдѣнія противъ круга предметовъ вѣдѣнія существующихъ земскихъ учрежденій...; ж) представляется ли необходимымъ при учрежденіи мелкой земской единицы измѣнять земское представительство въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ путемъ составленія его изъ выборныхъ отъ мелкихъ земскихъ единицъ, или же порядокъ избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ слѣдуетъ сохранить по существующему Земскому Положенію“ [1]).

Мѣстные комитеты о сельско-хозяйственной промышленности, въ общемъ, также не занимались перечисленными вопросами, такъ какъ они „ограничивались признаніемъ по тѣмъ или другимъ причинамъ необходимости мелкой земской единицы безъ всякаго указанія на основаніи ея организаціи“ [2]). Но въ отдѣльныхъ случаяхъ они указали желательный составъ мелкаго земства. Лохвицкій комитетъ высказался за всеобщее личное прямое избирательное право съ тѣмъ, чтобы избиратель былъ не моложе 21 г., а избираемый — не моложе 25 л. Клинскій комитетъ постановилъ, что избирателями и избираемыми могутъ быть владѣльцы недвижимыхъ имуществъ или торгово-промышленныхъ предпріятій и занимающіеся личнымъ трудомъ (священники, учителя, врачи, управляющіе и т. д.), при осѣдлости не менѣе

---

[1]) *Тамъ же,* стр. 12.
[2]) *С. И. Шидловскій.* Земство. Стр. 63.

года и безъ различія пола. Серпуховскій комитетъ отмѣтилъ желательность участія въ мелкомъ земствѣ мѣстной интеллигенціи. По мнѣнію сарапульскаго комитета, мелкое земство должно обнимать въ своемъ составѣ „все способное къ труду и платежной силѣ населеніе, безъ различія сословій, званій, профессій и имущественныхъ благъ“ [1]).

Наоборотъ, земскія собранія на деталяхъ организаціи мелкаго земства останавливались съ большимъ вниманіемъ. При этомъ преобладающая тенденція была такова, чтобы къ участію въ мелкомъ земствѣ привлечь, по возможности, все мѣстное осѣдлое населеніе, въ особенности представителей свободныхъ профессій. Что же касается права самообложенія, то голоса существенно раздѣлились. Одни требовали, чтобы въ законѣ былъ установленъ предѣльный процентъ сбора мелкаго земства къ уѣздному (петербургское губ. земство). Курское губ. земство находило полезнымъ предоставить уѣздному земству право изъятія нѣкоторыхъ видовъ сборовъ изъ компетенціи мелкой земской единицы. Но рядъ земствъ посмотрѣлъ на дѣло болѣе трезво и, не усматривая основаній къ стѣсненію права мелкаго земства на самообложеніе, высказался за предоставленіе мелкой земской единицѣ права неограниченнаго самообложенія. Такой взглядъ восторжествовалъ въ Ярославскомъ губернскомъ земствѣ и въ Воронежскомъ, Мологскомъ, Бирючевскомъ, Коротоякскомъ, Тихвинскомъ, Херсонскомъ и Весьегонскомъ уѣздныхъ земствахъ [2]). Очень подробно земства разработали кругъ дѣлъ, входящихъ въ компетенцію мелкаго земства, причемъ въ большинствѣ случаевъ признавалось необходимымъ приспособить его дѣятельность къ работѣ уѣзднаго и губернскаго земства, а нѣкоторыя земскія собранія высказались также за предоставленіе мелкой земской единицѣ права непосредственно ходатайствовать предъ правительствомъ о своихъ нуждахъ. Наконецъ, по вопросу объ измѣненіи порядка выборовъ уѣздныхъ гласныхъ путемъ составленія уѣзднаго земства изъ представителей мелкой земской единицы,

---

1) *Тамъ же, стр. 68—69.*
2) *Мелкая земская единица.* Вып. II, стр. 241—242.

земскія собранія, въ большинствѣ случаевъ, высказались въ отрицательномъ смыслѣ.

Таковы основанія, которыя до сихъ поръ успѣли обрисоваться во мнѣніи русскаго общества для мелкой земской единицы. Она должна поставить лицомъ къ лицу мѣстное населеніе съ мѣстнымъ хозяйствомъ, объединивъ въ своемъ лицѣ все, что можетъ интересоваться благоустройствомъ мѣстности и что для этого благоустройства можетъ сыграть активную роль. И отъ этого уѣздное земство не только ничего не проиграетъ, но его дѣятельность получитъ новыя силы, такъ какъ черезъ мелкое земство она, дѣйствительно, сплетется съ интересами земли.

Но „доросла" ли русская деревня до мелкаго земства? И въ литературѣ, и въ земскихъ собраніяхъ этому вопросу было посвящено много вниманія, и общее мнѣніе таково, что почва въ деревнѣ вполнѣ подготовлена. По словамъ Тамбовской губернской земской управы, „Истекшія два десятилѣтія значительно измѣнили физіономію нашей деревни... Школа и книга, какъ ни ограничена сумма ихъ вліяній, не могли не оставить замѣтнаго слѣда въ самосознаніи народа. Нарождается уже классъ деревенской интеллигенціи съ довольно развитымъ правосознаніемъ... Значительно увеличился и составъ интеллигентныхъ земскихъ работниковъ, въ видѣ сельскихъ учителей, фельдшеровъ, врачей, техниковъ, агентовъ, агрономовъ" [1]). Но намъ и весь вопросъ представляется крупнымъ недоразумѣніемъ. Наоборотъ, если русская деревня въ самомъ дѣлѣ такъ невѣжественна и некультурна, какъ думаютъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ, то тѣмъ болѣе имѣется основаній считать вопросъ о мелкомъ земствѣ требующимъ немедленнаго разрѣшенія, ибо нѣтъ лучшаго средства для развитія народныхъ массъ, какъ пріобщеніе ихъ къ общественной работѣ; а чѣмъ послѣдняя ближе къ народу, тѣмъ она ему понятнѣе, тѣмъ онъ сознательнѣе къ ней относится, тѣмъ, слѣдовательно, войдя въ общественной работѣ въ соприкосновеніе съ интеллигентными силами, онъ скорѣе подчинится ихъ вліянію, нежели теперь,

---

[1]) *Тамъ же, стр. 178.*

когда для воздѣйствія послѣднихъ деревня не даетъ никакой практической почвы. Если гражданское самосознаніе не можетъ не видѣть въ мелкомъ земствѣ необходимой нужды, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, нѣтъ лучшей школы гражданскаго воспитанія, чѣмъ мелкое земство.

Государственная публичная историческая библиотека

КНИГИ СОЮЗА ИЗДАТЕЛЕЙ.

Изданія книгоиздательства „МОЛОДАЯ РОССІЯ“.

К. Качоровскій. Народное право. 90 коп.

Серія подъ редакціей А. Рудина и С. Нечетнаго.

Л. Шишко. Къ вопросу объ аграрной программѣ. 10 к.
Подолянинъ. Классовая пролетарская борьба въ странѣ всеторжествующаго капитализма. 10 к.
М. Рафаиловъ. О критикѣ и догмѣ, теоріи и практикѣ. 7 к.
В. Черновъ. Къ теоріи классовой борьбы. 10 к.
К. Тарасовъ. Міровой ростъ и кризисъ соціализма. 10 к.
И. Грей. Рабочій вопросъ и земельная реформа. 25 к.
П. Вихляевъ. Аграрный вопросъ съ правовой точки зрѣнія. 20 к.
Н. Максимовъ. Къ критикѣ марксизма. 10 к.
Амари. Стихотворенія. 10 к. (распр.).
П. Поливановъ. «Кончился». Разск. Съ портр. и біогр. авт. 8 к.
А. Б—ій. Что такое народовластіе. 4 к.
Н. Максимовъ. Праздникъ труда. 3 к.
Л. Шишко. Рабочее движеніе и его аграрная программа въ Германіи. 20 коп.
А. Рудинъ. На ту же тему. (Еще объ аграрн. экскурсіяхъ российск. соц.-дем.). 20 к.
П. Вихляевъ. Право на землю. 10 к.
Фр. Энгельсъ. Крестьянскій вопросъ во Франціи. Съ пред. Р. Росса. 18 к.
Н. М. На войну. (Изъ записной книжки запасного солдата). 4 к.
В. Панкратовъ. Жизнь въ Шлиссельбургской крѣпости. 20 к.
П. Лавровъ Знаніе и революція. Съ портр. автора. 10 коп.
Ѳ. Сибирскій. Очередной вопросъ. (Объ аграрныхъ программахъ). 8 к.
Щ. Горцевъ. Какъ грузинскіе крестьяне борются за свободу. 2 коп.
Сергѣй Обуховъ. Не въ моготу. 9 коп.
В. Лункевичъ. Н. К. Михайловскій. Съ портретомъ. 25 коп.

Книгоиздательство ВЛ. РАСПОПОВА.

Гарденинъ. Марксъ и Энгельсъ о крестьянствѣ. 25 к.
С. Ан-скій. Семидесятникъ. Бытовыя сцены въ 1 дѣйств. 7 к.
А. Бахъ. Экономическіе очерки. 15 к.
Е. Брешковская. Изъ моихъ воспоминаній. 8 к.
Вандервельде. Идеализмъ въ марксизмѣ. Съ пред. Ю. Гарденина. 7 к.
Крестьянскіе союзы въ Сициліи. 6 коп.
Г. Новоторжскій. Соціализація земли. 7 коп.
П. Поливановъ. Алексѣевскій равелинъ. Съ портр. автора. 20 коп.
Р. Р. Соціализація земли. 5 коп.
Н. Чайковскій. Чартизмъ. 20 коп.
В. Черновъ. Къ вопросу о выкупѣ земли. 10 к.
В. Черновъ. Марксъ и Энгельсъ о крестьянствѣ. 25 к.
Л. Шишко. С. М. Кравчинскій и кружокъ чайковцевъ. 12 коп.
Шэфле. Сущность соціализма съ примѣчаніями П. Лаврова. 20 к.

Книгоиздательство „НАРОДНАЯ МЫСЛЬ“.

Съ № 6 выходитъ подъ ред. **С. Нечетнаго** и **А. Рудина.**

1. **С. С. Арнольди** (П. Лавровъ). Кому принадлежитъ будущее. 30 к.
2. **А. Н. Бахъ.** Экономическіе очерки. 15 к.
3. **С. Кравчинскій.** Романъ изъ эпохи 70-хъ гг. 60 коп.
4. Приговоръ крестьянъ с. Маркова. 1 коп.
5. **Танъ.** Новое крестьянство. 20 коп.
6. **К. Тарасовъ.** Міровой ростъ и кризисъ соціализма. 10 коп.
8. **Черновъ.** Изъ практики соціалистич. движенія въ Венгріи и Италіи. 10 коп.
9. **П. Николаевъ.** Личныя воспоминанія о Н. Г. Чернышевскомъ 15 коп.
10. **Ив. Вольный.** За вѣру, царя и отечество. 8 коп.
11. Борьба за право. По роману **К. Э. Францоза** сост. И. К. 25 коп.
12. **П. Поливановъ.** I) Алексѣевскій равелинъ. II) Кончился. 25 коп.
13. **Ф. Ламеннэ.** Слова вѣрующаго (отрывки). 15 коп.

Книгоиздательство „ЗЕМЛЯ и ВОЛЯ“.

По Беллами. Черезъ сто лѣтъ. 25 коп.

А. Н. Какъ можетъ быть рѣшенъ земельный вопросъ.

Л. Шишко. Разсказы изъ русской исторіи въ 2-хъ частяхъ. (Распродано). 22 коп.

О налогахъ. (Распродано). 3 коп.

Мироновъ. Солдатскій подвигъ. (Распродано). 3 коп.

Бесѣды о землѣ. (Распродано). 2 коп.

Какъ смотрятъ с.-д. и с.-р. на крестьянство и земельный вопросъ. (Распродано). 3 коп.

Протоколы учредительнаго съѣзда Всероссійскаго крестьянскаго союза. 10 коп.

Новоторжскій. Что такое правовое государство. 10 коп.

В. Черновъ. Памяти Михайловскаго. 25 коп.

С. П. Швецовъ. Крестьянская община, схема ея возникновенія и развитія. 5 коп.

А. Макаровъ. Наши предшественники. 8 коп.

Тунъ. Исторія революціоннаго движенія въ Россіи. Подъ ред. и с прим. Л. Э. Шишко. 45 коп.

Книгоиздательство Н. Ѳ. Новожилова.

Проектъ основного закона о землѣ. 6 коп.

Книгоиздательство „Новое Товарищество".

Москва, Б. Бронная, д. Аничкова, № 1, кв. № 12. Телефонъ № 120-20.

Протоколы 2-го съѣзда Всероссійскаго Крестьянскаго Союза. **30 к.**
Ш. Ристъ. Профессіональные союзы въ Англіи. **1 коп.**
В. Черновъ. Монистическая точка зрѣнія въ психологіи и соціологіи. Второе изданіе. **12 коп.**
С. Закъ. Земля и капитализмъ. Второе изданіе. **25 коп.**
Н. Черненковъ. Къ характеристикѣ крестьянскаго хозяйства. (Распродано). **80 коп.**
Ж. Ренаръ. Письма изъ деревни.
С. Ан-скій. Крестьянскій вопросъ во Франціи. Второе изданіе. **7 коп.**
И. Гильдебрандъ. Фома Мюнцеръ. **20 коп.**
Ф. А. Бейерлейнъ. Вечерняя заря. **35 коп.**
Ф. Гардинсъ. Почему я соціалистъ? **4 коп.**
Б. Баксъ и Г. Квелчъ. Соціалистическій катехизисъ. Съ прил. статьи Г. Лазарева. Аграрный катехизисъ. **20 коп.**
С. Закъ. Демократизація земства. **25 коп.**

Библіотека подъ редакціей А. Рудина и С. Нечетнаго.

В. Черновъ. Пролетаріатъ и трудовое крестьянство. **20 коп.**
В. Черновъ. Марксъ и Энгельсъ о крестьянствѣ. **25 коп.**
В. Черновъ. Крестьянинъ и рабочій, какъ экономическія категоріи. Третье изданіе. **15 коп.**
Л. Какъ крестьянамъ дали волю. **4 коп.**
А. Рудинъ. Что говорятъ русскіе соціаль-демократы «Деревенской бѣднотѣ». **10 коп.**

Печатаются:

А. Будэ. Командитъ (товарищеская рабочая артель) и его общественная роль.
Л. Бертранъ. Исторія демократіи и соціализма въ Бельгіи съ 1830—1905 г.
Борецкій-Бергфельдъ. Борьба Венгріи за независимость.
Н. Огановскій. Освобожденіе земли.
Н. Сибирякъ. Республика и монархія.
По Ленотру. Драма въ Вареннахъ.
В. П. Разстрига.
Агафонова. Крестьянинъ и рабочій.
С. Закъ. Соціализмъ и аграрный вопросъ.
Борецкій-Бергфельдъ. Венгерская революція 1848 г.
Гатти. Соціализмъ и аграрный вопросъ.
Батинъ (Шишко). Очерки по вопросамъ экономики и исторіи.
В. Порфирьевъ. «Жить стыдно».
К. Качоровскій. Русская община, т. 1-й, 2-е дополненное изданіе. (Подписка прекращена).
Смолова. 1649 годъ въ Англіи.
Н. Сибирякъ. Что даетъ «соціализація» земли трудовому народу?
С. Закъ. Крестьянство и соціализація земли.

Заказы и денежные переводы просятъ направлять по адресу: **Москва.** Б. Бронная, д. Аничкова, кв. № 12, **„Новое Товарищество".**

Условія:

Выписывающіе на сумму не менѣе **3** руб. (просятъ высылать деньги впередъ, можно марками) за пересылку не платятъ.

На заказы до **50** коп. присчитывать **10** коп. на заказную бандероль.

Земскіе и частные книжные магазины пользуются обычной скидкой. При заказахъ на сумму не менѣе **25** руб. (въ предѣл. Европейск. Россіи) по жел. дор. пересылка принимается за счетъ издательства.

Отдѣленія склада: **С.-Петербургъ,** Книжный магазинъ «Школьное дѣло», Невскій, 42. **Москва,** Книжный магазинъ «Трудъ», Тверская. **Одесса,** Книжный складъ Я. Р. Вугмана, Елизаветинская, д. № 4, кв. 56. **Нижній-Новгородъ,** Книжный магазинъ «Новь», Осыпная, 14. **Курскъ,** Книжный магазинъ «Народная польза». **Смоленскъ,** Книжный магазинъ «Молодая Россія», Благовѣщенская. **Баку,** Книжный магазинъ М. Я. Сундукіанцъ. **Керчь,** Книжный магазинъ И. И. Анисимова.